



**UNIVERSIDAD LAICA VICENTE ROCAFUERTE DE
GUAYAQUIL FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DERECHO
CARRERA DE DERECHO
TRABAJO DE TITULACIÓN**

PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO:

ABOGADO DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA

TEMA:

**CUMPLIMIENTO DE GARANTÍA PROCESAL EN PROCEDIMIENTO
COACTIVO POR PARTE DE EMPRESAS PÚBLICAS**

AUTOR:

WILFRIDO GIOVANNY WASBRUM TINOCO

TUTOR:

MARÍA FERNANDA VELA

MARZO

2018



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA	
FICHA DE REGISTRO DE TESIS	
TITULO Y SUBTITULO: CUMPLIMIENTO DE GARANTÍA PROCESAL EN PROCEDIMIENTO COACTIVO POR PARTE DE EMPRESAS PÚBLICAS	
AUTOR/ES: WILFRIDO GIOVANNY WASBRUM TINOCO	REVISORES: MARIA FERNANDA VELA VELAZQUEZ
INSTITUCIÓN: UNIVERSIDAD LAICA VICENTE ROCAFUERTE DE GUAYAQUIL	FACULTAD: CIENCIAS SOCIALES Y DERECHO
CARRERA: DERECHO	
FECHA DE PUBLICACIÓN:	N. DE PAGS: INDICAR EL NUMERO DE PAGINAS
ÁREAS TEMÁTICAS: DERECHO ADMINISTRATIVO, DERECHO CIVIL, DERECHO CONSTITUCIONAL.	
PALABRAS CLAVE: POTESTAD, JURISDICCIÓN, COACTIVA, EMPRESAS PUBLICAS	
RESUMEN: El presente estudio pretendo demostrar que en el Ecuador no se respetan las garantías establecidas en la ley y en la Constitución para el procedimiento de coactiva aplicado por parte de las empresas públicas. Esto se puede observar en los procesos que diariamente inician y ejecutan las empresas públicas, nos referimos en específico en este estudio a los procesos en los cuales no	

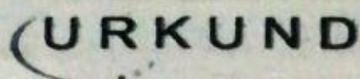
existe la notificación debida de manera oportuna lo cual vulnera el derecho a la defensa de los procesados.

El trabajo se sustenta por el criterio de que cualquier inobservancia e inaplicación de un procedimiento establecido en la ley por parte de un funcionario deriva directa o indirectamente en la vulneración de una garantía constitucional en última instancia, un criterio manifestado por muchos juristas que han conocido de estos procedimientos y las implicaciones negativas que conllevan al momento de no respetar las garantías de los procesados.

Es un hecho que en el país se manifiestas a pesar de que existen leyes establecidas que regulan este proceso, sin embargo, no ha sucedido de igual manera con la aplicación de estas leyes lo cual es responsabilidad entera de los funcionarios de las empresas públicas.

N. DE REGISTRO (en base de datos):	N. DE CLASIFICACIÓN:	
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):		
ADJUNTO URL (tesis en la web):		
ADJUNTO PDF:	<input type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO
CONTACTO CON AUTORES/ES: WILFRIDO GIOVANNY WASBRUM TINOCO	Teléfono: 0989776389	E-mail: wwasbrum@gmail.com
CONTACTO EN LA INSTITUCIÓN:	Nombre: MSC. LUIS CORTEZ ALVARADO DECANO MSC. GUSTAVO MARRIOT DERECHO	
	Teléfono: 2596500 EXT. 249 DECANO DIRECTOR DE DERECHO 233	
	E-mail: lcorteza@ulvr.edu.ec	

CERTIFICADO DE ANTIPLAGIO



Urkund Analysis Result

Analysed Document: tesis corregida wasbrum.docx (D32189158)
Submitted: 11/8/2017 12:15:00 AM
Submitted By: mvelav@ulvr.edu.ec
Significance: 7 %

Sources included in the report:

INV-DPE-001-2016.pdf (D22826076)
PASTOR RAFAEL MDP #1.DOCX (D13228388)
VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA DEFENSA DE LAS PERSONAS Y EL DEBIDO PROCESO EN
LOS JUICIOS DE JURISDICCIÓN COACTIVA.docx (D13774973)
(02.1) Coactiva examen complejo. (correccion URKUND) docx.docx (D13627530)
TESIS MAESTRIA Abg. JAIME CADENA.docx (D19518447)
<https://prezi.com/jjxjx7jwaqvd/principio-de-celeridad/>
https://www.tame.com.ec/sites/default/files/adjuntos/normas_constitucionales.pdf
<http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/30308061-c10f-44ca-b2c3-ef542a4aa978/0008-10-IC-SCC-sent.pdf?guest=true>

Instances where selected sources appear:

32

Cefe Fernanda Vela Velasco

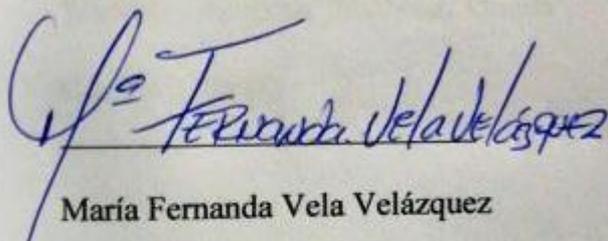
CERTIFICACIÓN DE ACEPTACIÓN DEL TUTOR

En mi calidad de Tutor del Proyecto de Investigación, nombrado por el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil.

CERTIFICO:

Haber dirigido, revisado y analizado el Proyecto de Investigación con el tema: "CUMPLIMIENTO DE GARANTÍA PROCESAL EN PROCEDIMIENTO COACTIVO POR PARTE DE EMPRESAS PÚBLICAS", presentado como requisito previo a la aprobación y desarrollo de la investigación para optar al título de: Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador

Presentado por: Wilfrido Giovanni Wasbrum Tinoco



María Fernanda Vela Velázquez

Tutora

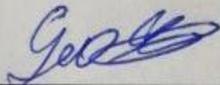
DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR

Yo Wilfrido Giovanni Wasbrum Tinoco, declaro bajo juramento que la autoría del presente trabajo de investigación corresponde totalmente a los suscritos y nos responsabilizamos con los criterios y opiniones científicas que en el mismo se declaran, como producto de la investigación realizada.

De la misma forma, cedemos nuestros derechos de autor a la Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil, según lo establece por la ley de propiedad intelectual, por su reglamento y normatividad institucionalidad vigente.

Este proyecto se ha ejecutado con el propósito de estudiar el CUMPLIMIENTO DE GARANTÍA PROCESAL EN PROCEDIMIENTO COACTIVO POR PARTE DE EMPRESAS PÚBLICAS.

Autor:



Wilfrido Giovanni Wasbrum Tinoco

C.I. 2400106585

AGRADECIMIENTO

A mi familia por el apoyo incondicional en estos años que duro esta carrera. A mis amigos que fueron el soporte diario para no perder el objetivo y finalmente a mis profesores que con sus conocimientos y experiencias me adentraron en el apasionante mundo del derecho.

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mis padres, a mis hermanas, que siempre me recuerdan que debo seguir adelante para lograr mis objetivos.

RESUMEN

El presente trabajo investigativo pretende exponer que en el Ecuador no se cumplen las garantías establecidas en la Constitución y la ley dentro del procedimiento de coactiva por parte de las empresas públicas. Esto se puede observar en los procesos que diariamente inician y ejecutan las empresas públicas, en este estudio nos referimos en específico a los procesos en los cuales no existe la notificación debida de manera oportuna lo cual vulnera el derecho a la defensa de los procesados y señalaremos otras posibles vulneraciones.

El trabajo se sustenta por el criterio de que cualquier inobservancia e inaplicación de un procedimiento establecido en la ley por parte de un funcionario deriva directa o indirectamente en la vulneración de una garantía constitucional, en última instancia este criterio es manifestado por muchos juristas que han conocido de estos procedimientos y de las implicaciones negativas que conllevan el no respetar las garantías de los procesados.

Es un hecho que en el país se manifiestas a pesar de que existen leyes establecidas que regulan este proceso, sin embargo, no ha sucedido de igual manera con la aplicación de estas leyes lo cual es responsabilidad entera de los funcionarios de las empresas públicas.

ABSTRACT

The present study intends to demonstrate that in Ecuador the guarantees established in the law and in the constitution for the coercive enforcement procedure applied by the public companies are not respected. This can be seen in the processes initiated and executed by public companies on a daily basis, we refer specifically in this study to processes in which there is no due notification in a timely manner, which violates the defendants' right to defense.

The work is based on the criterion that any failure to comply with a procedure established in the law by an official derives directly or indirectly from the violation of a constitutional guarantee in the last instance, a criterion manifested by many jurists who have known of these procedures and the negative implications that they entail when not respecting the guarantees of the accused.

It is a fact that in the country are manifested although there are established laws that regulate this process, however has not happened in the same way with the application of these laws which is the entire responsibility of public company officials.

INDICE GENERAL

Contenido

PORTADA	I
CERTIFICACIÓN DE ACEPTACIÓN DEL TUTOR	V
DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR	II
AGRADECIMIENTO	III
DEDICATORIA	IV
RESUMEN.....	V
ABSTRACT	VI
INDICE GENERAL.....	VII
INDICE DE TABLAS.....	X
INDICE DE GRAFICOS	XI
INTRODUCCIÓN.....	15
Capítulo 1	16
Planteamiento de la investigación	16
Tema.....	16
Planteamiento del problema	16
Formulación del problema.....	17
Sistematización del problema	17
Objetivos de la investigación.....	18
Objetivo general	18
Objetivo específico	18
Justificación de la investigación	18
Delimitación de estudio	19
Hipótesis	19
Capítulo II	20
Marco teórico referencial	20
Origen de las empresas públicas.....	20

Definición de empresas públicas.....	21
¿Por qué se crean las empresas públicas?	22
Historia de las empresas públicas en Latinoamérica	23
Empresas públicas en el Ecuador.....	25
Marco jurídico de las empresas públicas en el Ecuador	27
Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte De la Iniciativa Privada (1993)	28
Constitución Política de la Republica Ecuador (1998).....	29
Constitución De La Republica Del Ecuador (2008)	31
Ley de Empresas Públicas (2009).....	34
La Potestad Coactiva del Estado.....	35
Orígenes de la Potestad Coactiva en el Derecho Administrativo.....	35
Reseña Histórica de la Coactiva en el Derecho Administrativo	36
Aspectos Generales de la Potestad Coactiva en el Derecho Administrativo	40
Elementos de la Coactiva	43
El procedimiento de jurisdicción coactiva en Ecuador	44
Marco legal de la Coactiva en el Ecuador	47
Coactiva en el Código de Procedimiento Civil	49
Coactiva en el Código Tributario	52
La Coactiva en el Código Orgánico General de Procesos	58
La Coactiva en el Código Orgánico Administrativo.....	60
La Coactiva en las Empresas Públicas del Ecuador	64
La Coactiva de acuerdo con el Derecho Constitucional	65
Criterio de la Corte Constitucional.....	69
Capítulo III	72
Metodología de la investigación	72
Métodos de la investigación.....	72

Enfoques de la investigación	72
Población y muestra.....	73
Tamaño de la muestra	73
Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	74
Análisis de resultados	75
Resultados de entrevistas	93
Conclusiones.....	100
Recomendaciones	102
Bibliografía.....	103
ANEXOS.....	105

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Conoce casos de coactiva	78
Tabla 2. Conoce el procedimiento de coactiva	79
Tabla 3. Debido proceso en procedimientos	80
Tabla 4. Notificaciones oportunas	81
Tabla 5. Resultados acordes a la ley.....	82
Tabla 6. Se sustancia de forma correcta los procedimientos	83
Tabla 7. Procedimientos vulneran derechos.....	84
Tabla 8. Debe reformarse legislación	85
Tabla 9. Obligaciones determinadas	86
Tabla 10. Existencia obligación	87
Tabla 11. Solución a obligación.....	88
Tabla 12. Archivo en determinación	89
Tabla 13. Archivo notificación irregular.....	90
Tabla 14. Vulneración de derechos	91
Tabla 15. Debe reformarse legislación	92

INDICE DE GRAFICOS

Grafico 1. Conoce casos de coactiva	78
Grafico 2. Conoce el procedimiento de coactiva	79
Grafico 3. Debido proceso en procedimientos	80
Figura 4. Notificaciones oportunas	81
Grafico 5. Resultados acordes a la ley	82
Figura 6. Se sustancia de forma correcta los procedimientos	83
Grafico 7. Procedimientos vulneran derechos	84
Grafico 8. Debe reformarse legislación.....	85
Figura 9. Obligaciones determinadas	86
Grafico 10. Existencia obligación.....	87
Grafico 11. Solución a obligación	88
Grafico 12. Archivo en determinación.....	89
Grafico 13. Archivo notificación irregular	90
Grafico 14. Vulneración de derechos.....	91
Grafico 15. Debe reformarse legislación.....	92

INTRODUCCIÓN

El Estado tiene muchos fines en su actividad reguladora de la vida en sociedad del ser humano, obviamente para desarrollar estas actividades necesita recursos económicos de manera constante por lo cual se hace necesario que todas las cuentas que tenga el Estado con sus acreedores se cobren rápidamente para así garantizarse un flujo de efectivo que permita al Estado mantener sus actividades de forma estable. Esta necesidad de tener sus cuentas al día ocasiona que se busque el cobro de las deudas pendientes con el Estado por medio de un procedimiento rápido y eficaz a diferencia del procedimiento de cobro en materia civil que puede tener muchos retrasos ya que se tramita por vía judicial, por lo tanto el Estado ha creado su propio procedimiento de cobro de deudas que es el procedimiento de coactiva o también conocido como la jurisdicción coactiva en nuestro país, este procedimiento llega a ser un instrumento eficaz para el cobro de las deudas del Estado y es atribuido a las instituciones públicas y a empresas públicas (que manejan relaciones de tipo comercial con particulares) para que recuperen su cartera vencida de manera inmediata, sin embargo la reglamentación de este procedimiento no es muy clara, ni es aplicada de forma debida en el sector público, esto ocasiona que esta atribución sea cuestionada en razón del ejercicio que se le ha dado a este procedimiento, además que en el caso de las empresas públicas existen varios factores administrativos que inciden en la determinación de la veracidad de las obligaciones a ejecutar por parte de la institución. Todo lo enunciado anteriormente no sería un problema tan relevante si no fuera por los casos en que con todos estos errores por medio del procedimiento de coactiva se han obtenido una ejecución obligatoria y forzosa en contra del usuario, esto sin haberse tramitado de manera debida el proceso observando las leyes por parte de los funcionarios públicos encargados de la administración de estas empresas. Visto todo esto dentro de nuestra investigación se buscara señalar de manera específica los inconvenientes que se presentan al aplicar este procedimiento por parte de las empresas públicas, y los problemas que ocasiona esto a los particulares, además al final se propondrá posibles soluciones que logren mejorar la forma en que se maneja este procedimiento, todo esto en pos de la mejora de los derechos de los usuarios y ciudadanos.

Capítulo 1

Planteamiento de la investigación

Tema

Cumplimiento de Garantía Procesal en Procedimiento Coactivo por parte de Empresas Públicas

Planteamiento del problema

Dentro del derecho administrativo las instituciones que son parte del Estado gozan de muchas ventajas y privilegios dentro del sistema jurídico en comparación a los particulares, ya que se considera que las instituciones públicas por su naturaleza de servir a los ciudadanos, por el hecho de pertenecer al Estado poseen fe pública en todos sus actos y procesos por lo tanto, jurídicamente se encuentran en una relación superior en comparación a los particulares. Los funcionarios encargados de manejar las políticas públicas no consideran ni se plantean el hecho que dentro de toda organización siempre puede existir errores que siempre serán una constante en cualquier actividad humana pero que esto puede llevar a trasgredir derechos y cometer abusos contra los ciudadanos, si no se toma la responsabilidad de una potestad mayor que se maneja en el sector publico pueden quedar los ciudadanos en estado de indefensión.

Actualmente en la legislación ecuatoriana existe el procedimiento de coactiva para que el Estado y sus instituciones ágilmente puedan cobrar las deudas que tienen pendientes con sus acreedores y así sanear eficazmente las finanzas públicas, con este trámite se puede ejecutar el cobro de una deuda por parte del órgano público sin la necesidad de acudir al órgano jurisdiccional y someter la deuda a un proceso judicial, (que es lo que legalmente están obligados a hacer los particulares para el cobro de las deudas), esto es realmente ágil al momento de recuperar cartera por parte de las instituciones del Estado. Esta potestad ha existido en nuestras instituciones públicas por más de medio siglo y en la actualidad la cantidad de instituciones que tienen la potestad de aplicar el procedimiento de coactiva ha aumentado en comparación a otros años ya que se incluyó en el año 2010 a las empresas públicas dentro de las personas que tienen esta potestad. Sin embargo la inclusión de esta potestad ha tenido efectos negativos ya que los funcionarios recaudadores encargados de ejecutar este procedimiento no han respetado las garantías establecidas en el reglamento de coactiva específico, normas

supletorias y la Constitución para poder aplicar este procedimiento debidamente, en especial en el tema de dar a conocer al deudor que tiene pendiente una obligación por medio de la notificación. En general el punto inicial del procedimiento no se cumple en muchas instituciones y se pueden observar muchas vulneraciones en el ejercicio de esta potestad, las cuales atentan contra los derechos de todos los ciudadanos quienes frente a esto se ven desconcertados al no tener muchas opciones para su defensa y verse obligados a cancelar de cualquier forma la obligación ante la amenaza de embargo de sus bienes.

Formulación del problema

¿De qué manera se vulnera el derecho al debido proceso de las personas sometidas a ejecución coactiva por parte de las empresas públicas?

Sistematización del problema

¿Dentro del procedimiento de coactiva se cumplen de manera ordenada y en su totalidad las garantías establecidas en los reglamentos de coactiva de cada institución?

¿La legislación que existe en la actualidad establece varias alternativas para proteger a las personas dentro de los procedimientos coactivos?

¿Cuáles son los hechos que se presentan dentro del proceso en los que se evidencie que no se respetan las garantías del mismo?

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Demostrar cómo las empresas públicas omiten ciertas garantías establecidas en la legislación actual en coactiva al momento de llevar a cabo una ejecución coactiva.

Objetivo específico

Determinar qué derechos vulnera esta omisión dentro de la legislación.

Evaluar en qué grado los derechos de las personas son afectados por este hecho.

Analizar que hechos en específico son los que causan esta vulneración de derechos.

Justificación de la investigación

En la actualidad en el país se ha visto un aumento de los casos de juicios coactivos por parte de diversas empresas públicas que prestan variedad de servicios como: agua, luz, telefonía, etc. Con el nuevo marco legal en el cual se les entregó a estas empresas la potestad de ejercer jurisdicción coactiva para los cobros de sus deudas se han suscitado muchos inconvenientes y quejas por parte de los usuarios, esto ocasionado por el hecho de que la obligación principal que da origen al juicio de coactiva no suele entrar en discusión, ni verificación y las empresas por su parte no dan un mecanismo efectivo para siquiera poder corroborar esta información y que el usuario acepte sin mayor reparo la deuda que se le exige, en vez de esto las instituciones directamente actúan usando la jurisdicción coactiva y el consumidor final de estos servicios solo conoce sobre su deuda o sobre su procedimiento al momento en que le llega la notificación para el pago, esto por obvias razones afecta su derecho constitucional a conocer la información que se encuentre en otras instituciones y que le puede llegar a afectar, más que todo de manera económica ya que muchas veces los usuarios son sorprendidos con el inicio del proceso y no logran si quiera buscar un medio de pago que no represente un desequilibrio en sus gastos planificados para su prepuesto mensual.

Delimitación de estudio

OBJETO DE ESTUDIO: Derecho administrativo, Código Orgánico Administrativo.

CAMPO DE ACCION: Juicios de coactiva.

LUGAR: Ciudad de Guayaquil.

ESPACIO: Abogados

Hipótesis

Si se cumplieran las garantías que establece la ley, los juicios de coactiva no podrían representar una vulneración en contra de los derechos de los usuarios de las empresas públicas.

Variable independiente

Cumplir las garantías que la ley establece para el procedimiento de coactiva.

Variable dependiente

No existiría vulneración de derechos a los usuarios de las empresas públicas.

Capítulo II

Marco teórico referencial

Origen de las empresas públicas

En el siglo XX, tras la crisis del año 1929 en Estados Unidos y frente a las evidentes pruebas históricas de que el sistema económico y jurídico instaurado en los Estados Unidos no era suficiente para lograr en si el bienestar común de todos sus ciudadanos sino solo de una clase privilegiada que, cada día iba tomando más fuerza y poder del que tenía. En el mundo académico toma fuerza la rama de la economía llamada “Economía del bienestar”, que trata las cuestiones relativas al bienestar social y la eficiencia económica en contraposición a la idea de autorregulación de los mercados y distribución de bienes de la economía clásica; esto junto a la teoría de los fallos del mercado, que establece que los mercados pueden asignar recursos de manera ineficiente dio cabida a que los gobiernos tomaran medidas para regular, controla e intervenir en las economías de cada nación.

Esto se manifestó en una serie de políticas que intervenían varios sectores de la economía desde las relaciones de intercambio entre personas con el Derecho comercial en conjunto a políticas económicas, hasta las relaciones de trabajo en una sociedad con el Derecho laboral; se estableció en el sistema jurídico de cada nación y de esta forma también se observa cómo se diferenciaban las políticas y teorías económicas de cada gobernante en el poder. Sin embargo, estas políticas no pueden traducirse en resultados reales sino existe dentro del Estado una serie de normas legales que establezcan sistemas de administración y hagan cumplir lo establecido, por lo tanto, doten de un sentido de obligatoriedad efectiva y coacción al sistema jurídico.

Según el artículo 34 del Código Orgánico Administrativo se puede diferenciar los servicios públicos en dos tipos: los servicios públicos propios del Estado (en los que el Estado tiene la titularidad) que son los que mencionamos anteriormente como, legislación, orden y cumplimiento de leyes estos claramente no pueden ser suministrados por un valor comercial

Por otra parte, tenemos los servicios públicos impropios del Estado (en los que el Estado no tiene la titularidad) que si son susceptibles de una cotización en el mercado estos son los bienes y servicios de consumo que pueden ser provisto por particulares en el mercado o los puede proveer el Estado y de esta manera influir directamente en la oferta y la demanda del mercado, en la calidad del servicio y más factores que puedan resultar relevantes para sus fines como Estado. Dentro de este campo secundario se encuentran los servicios como salud, educación, financieros, provisión de servicios básicos, seguros, transporte, comunicaciones, etc. En la actualidad el campo de acción del Estado dentro de la provisión de bienes y servicios de consumo se ha vuelto inmensa en comparación a épocas anteriores en las cuales el Estado tan solo se limitaba a proveer servicios básicos, salud y educación.

Definición de empresas públicas

Para tener una noción de empresa pública primero debemos observar los dos factores que definen a una empresa en sí, siendo un agente económico-social que combinando varios factores (capital, trabajo y recursos) desarrolla la producción de bienes y servicios que luego ofrecerá en un mercado, para finalmente obtener una utilidad económica o beneficio económico, siendo una de las características básicas de la empresa el fin de lucro.

Dentro de las empresas públicas no es existente el fin de lucro como tal, sin embargo se busca que la empresa sea eficaz y no reporte perdidas al Estado, este no es el único factor que influye en sus fines ya que también se persiguen mediante su actividad los objetivos del Estados. Esto se puede observar en casos en que la empresa solo suministra los bienes que el Estado ha costado y por lo cual la carga financiera recae exclusivamente en el Estado.

Uno de los aspectos de más relevancia para definir a las empresas públicas es el porqué de darle la calidad de “pública” a una institución. En un principio esta calidad solo se reservó para las instituciones que eran anexas de otras instituciones públicas, pero con el tiempo se pudo observar diferentes procesos sociales en los cuales los gobiernos intervenían de manera parcial en las empresas privadas lo cual dio origen a legislaciones en las cuales, si el Estado tenía en su propiedad más del 50% de la empresa privada, esta pasaba a considerarse empresa pública. En la actualidad nuevos procesos sociales e históricos han hecho que algunos gobiernos lleguen a dar esta calidad de empresas públicas a instituciones que tengan menos del 50% de la participación del Estado en ellas.

Visto todo lo dicho anteriormente podemos acoger nasa la siguiente definición de empresas públicas.

“Empresa del Estado o empresa pública a las organizaciones que desarrollan actividades tanto de servicios como comerciales y económicas, en las cuales la participación del Estado tiene una posición mayoritaria en la propiedad, que le permite asumir un rol de control y de dirección de la empresa” como se cita en (INAP, UNAM, 2015)

¿Por qué se crean las empresas públicas?

Primordialmente la necesidad de crear una empresa pública corresponde de manera teórica económica a la búsqueda del Estado de bienestar y a los fallos de mercado, como mencionamos anteriormente, pero en la actualidad no se descarta que puedan existir más motivaciones para los Estados que solo estas dos razones. Si lo analizamos detenidamente el Estado tiene una amplia gama de opciones al momento de intervenir la economía que van desde un control total de la producción, subsidios, etc. Así que debemos hacer hincapié en el hecho que lleva al Estado a decidirse por esta forma de intervención de la economía y el mercado, siendo el control total de la producción un máximo nivel de intervención y las regulaciones un nivel bajo, podemos situar a la empresa pública en una escala media de intervención del Estado ya que si bien es una institución considerada publica compitiendo en un mercado con fondos de origen públicos, el Estado no actúa directamente sobre el mercado en el cual la empresa desarrolla su actividad, sino que esta solo se dedica a competir.

Por esto se le puede considerar una opción más equitativa a la hora de intervenir el Estado pero con un riesgo de que si la operación resulta en pérdidas al final, el perjudicado directo será el Estado que sentirá esa pérdida de la misma manera dentro de sus arcas más aun cuando el Estado considera que proveer de ese bien o servicio es fundamental dentro de sus objetivos y por lo cual para que sea accesible a todo el mercado nacional se ve en la necesidad de subvencionar con su presupuesto ese bien o servicio.

Dentro de los motivos no ligados a las teorías económicas mencionadas, podemos señalar que uno muy práctico es el hecho de que se cree una empresa pública para proveer de un servicio a cierta institución pública, ya que las legislaciones actuales en materia de contratación pública suelen tener procesos de contratación muy alargados y tediosos, las instituciones pueden recurrir a esta alternativa para cumplir sus objetivos, abaratando los costes de contratación y satisfaciendo sus necesidades como institución de manera oportuna y eficaz.

Una de las causas muy comunes para la creación de empresas publicas con capital privado, conocidas como empresas mixtas o empresa pública – privada, es la escasa capacidad del Estado para financiar ciertas actividades que considera necesarias de desarrollarse en el mercado nacional, por lo cual recurre a buscar inversionistas privados. Esto también suele suceder cuando las empresas estatales no tienen la suficiente tecnología para llevar a cabo un proceso productivo de un bien o servicio en específico, siendo esto muy común en las industrias mineras o petroleras.

Finalmente tenemos las motivaciones de índole política puede ser que el Estado considere imperante tener el control de la producción de un bien o servicio esto como resultado de corrientes de pensamiento marxistas o también puede darse el hecho de que el Estado por obtener mejor posición política frente a otros actores busque ofrecer un producto a un precio menor del real y con esto obtener el agrado de la población.

Historia de las empresas públicas en Latinoamérica

Luego de la segunda guerra mundial en Latinoamérica muchos Estados comenzaron a nacionalizar ciertos servicios públicos considerados de vital importancia para el Estado, así fue como quisieron replicar las grandes empresas de electricidad y trenes de Europa, este modelo luego fue adoptado por más Estados de Latinoamérica que lo consideraban beneficioso, ya que con esto podrían reducir sus costes al momento de proveer a la población de servicios básicos como agua, luz y teléfono. Las motivaciones podían ser de diversas índoles, económicamente era ideal que las empresas nacionales tuvieran un monopolio que les permitiría reducir los costes en producción y los precios que llegaban a los consumidores finales. Pero dentro de estos

cambios siempre existió contraposición de ideas políticas, ciertos sectores no miraban con buenos ojos el hecho de que el Estado pudiera manejar de forma tan influyente ciertos mercados por lo cual se temía la amenaza de la ideología comunista y más bien se deseaba por parte de esos sectores que el Estado relegara al sector privado el manejo de estos mercados, pero los sectores sociales que simpatizaban con las ideas keynesianas está claro el momento de definir que era el Estado fuera el que debía garantizar el acceso universal de ciertos bienes y servicios de gran importancia para la población, esto se aseguraba con tarifas accesibles a todos los consumidores. En esta etapa se desarrolló servicios públicos tradicionales como la electricidad y otros nuevos, pero de gran importancia como las telecomunicaciones, bajo la propiedad del Estado lo cual alcanzo un grado de acceso, estabilidad y rentabilidad razonable para la época. Sin embargo, los productos que exportaban las empresas estatales carecían de valor frente a su competencia, lo cual dio a mostrar que existían falencias dentro de la administración de las empresas publicas sin el Estado como rector de sus operaciones, por lo cual con el paso del tiempo se vino evidenciando el desarrollo caótico de las empresas públicas en el país.

Las recomendación que frente a las injerencias y presiones exteriores no se percibía de carácter de opcional para muchos Estados, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial fueron que para que un Estado pueda desarrollar su economía de manera óptima dentro de la creciente globalización este debía fortalecer el sector privado, reducir el tamaño del Estado, dar apertura a la inversión privada y la competencia, estas recomendación aplicadas a la realidad llevaría a privatizar gran parte de las industrias y empresas públicas de varios países posteriormente, además que se comenzó a abrir el debate sobre la sostenibilidad de las empresas publicas argumentando que muchas de estas no eran realmente productivas y no generaban ganancias sino que solo funcionaban en contra de perdidas, en si por su propio origen de servir a la sociedad y hacer los bienes y servicios accesibles a toda la población; esto se contrapuso a la idea de que el sector privado en si era más productivo, rentable y eficiente a la hora de llevar a cabo las mismas labores de las empresas publicas ya que la motivación de las empresas privadas era la rentabilidad de sus operaciones.

Los inicios del siglo XXI fueron solo algunas empresas públicas que aun representaban sectores importantes de la economía de varios países del mundo. Ciertos organismos internacionales consideraban que las empresas públicas podrían ser un obstáculo para el libre mercado y la competencia por estar subsidiadas por el Estado, por lo cual se dedicaron a señalar estos puntos en los países en que funcionaban en beneficio de los actores económicos particulares y en detrimentos de las empresas del Estado.

Empresas públicas en el Ecuador

En un contexto regional de nacionalización y dictaduras militares tuvo el Ecuador el origen de sus primeras empresas públicas, tenemos dentro de los ejemplos más notorios a: TAME, Correos del Ecuador, Ferrocarriles del Estado, etc. En los años setenta la creación de empresas públicas se vio íntimamente ligada a la explotación del petróleo, y la instalación de la electricidad y telecomunicaciones, existen varias obras emblemáticas que destacan en esta época como la Refinería Estatal de Esmeraldas. Al momento de constituir muchas de estas empresas el gobierno lo hacía mediante leyes especiales las cuales tenían cada una un esquema jurídico y administrativo totalmente distinto de una empresa a otra por la cual la función de estas empresas era totalmente independiente y por su misma naturaleza junto con la débil institucionalidad del Estado podrían terminar estas empresas respondiendo a intereses particulares, totalmente contrarios a los fines para los cuales fueron creadas, pero siendo justificado su accionar en el régimen de autonomía que el mismo Estado mediante la ley de creación le otorgo.

La crisis de los ochenta ocasionada por los bajos precios del petróleo, llevo al Estado a replantearse su papel dentro de la economía nacional ya que la mayoría de las empresas de parte del Estado eran consideradas ineficientes y más aún representaban perdidas al sector público, esto debilito aún más el esquema de empresarial público del país, hasta que en el año de 1993 se aprobó la ley de Modernización del Estado que daba mecanismo para que el Estado desinvertiera en la empresas públicas y estas atribuciones pudieran pasar al sector privado, como así lo deseaban varios sectores predominantes en el país por aquellas épocas. Luego de esto con la Constitución de 1998 se plantea una mayor intervención del sector privado y desregulación del Estado en la economía nacional.

Un caso muy notorio fue el del sector eléctrico que tenía un esquema basado en libre mercado en conjunto con la privatización de las empresas del que lo componían, pero que realmente nunca pudo lograr la gran promesa que suponía manejar de manera privada este sector sino más bien su ineficiencia fue notoria, en conjunto con altos costos y déficit en su manejo. La reglamentación propia de esas empresas impedían que el Estado interviniera en ellas y por otra parte como era notoria su mala situación los inversores no deseaban participar de ellas, por lo cual la situación de energía eléctrica en el año 2009 llego a punto insostenible y se compensaba con la sobrecarga para la infraestructura existente y racionamientos de energía para toda la población.

Esto es un corto resumen de como en nuestro país el resultado de las épocas de políticas y directrices neoliberales tuvieron un efecto negativo en nuestras instituciones, siendo las empresas públicas las más afectadas, esto ocasiono que se creen grupos de poder dentro de estas instituciones y que los intereses sean privados y no públicos.

Con el gobierno de Rafael Correaren el año 2006, llegaron cambios en la posición ideológica sobre si el Estado debía o no manejar ciertos sectores de mercados considerados estratégicos para el bienestar de la nación. Por lo tanto, la Constitución del año 2008 trae consigo una consigna decisiva sobre el manejo de ciertos bienes y servicios en el mercado nacional como en su artículo 313 que establece.

“Son recursos estratégicos, según la Constitución: “la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley” (Registro Oficial - República del Ecuador, 2008).

Bajo la premisa de sectores estratégicos el Estado vuelve a obtener las competencias sobre ciertos sectores del mercado que habían sido retirados de su jurisdicción con las leyes que fomentaron la privatización de ciertas empresas públicas en el pasado, el Estado amparado sobre lo que establece la nueva carta magna, se propone como objetivo recuperar los sectores estratégicos y las empresas públicas que los conforman, esto se dispone al artículo 315 de la Constitución que dispone “El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos el desarrollo de otras actividades económicas” (Registro Oficial - República del Ecuador, 2008) con esta disposición el Estado deja claro que las empresas públicas son pilares fundamentales dentro de la renovación del Estado ya que mediante ellas se manejaran los sectores estratégicos que influirán en gran medida al desarrollo nacional al futuro del Ecuador. Así lo define la Secretaria Nacional De Planificación (SENPLADES):

“Las competencias a nivel central tienen que estar garantizadas en una lógica de derecho, de solidaridad, de subsidiaridad, para toda la población ecuatoriana en un adecuado modelo socioeconómico. Por lo tanto, son elementos de la Reforma del Estado la recuperación de los sectores estratégicos y de sus empresas públicas.” (SENPLADES - Ecuador, 2013)

Establecidos los principios constitucionales en el 2008 debía existir un mecanismo que lograra plasmar todas estas ideas y disposiciones, por lo tanto, en año 2009 se expide el 16 de

octubre mediante Registro Oficial 48 la Ley de Empresas Publicas (LOEP). Mediante esta ley la creación y funcionamiento de empresas públicas es establecido, y se logra una administración más definida y organizada contando con directorios, atribuciones y deberes de sus miembros y gerentes; además se mejoró el manejo definiendo las funciones en cada área de las empresas como talento humano, financieros, adquisiciones, etc. La ley también establece que solo mediante cuatro mecanismos se puede crear empresas públicas estos son: mediante decreto, por acto de los Gobiernos autónomos descentralizados GAD, Constitución entre GAD y Función Ejecutiva y las creadas por universidades públicas. Con la LOEP en conclusión se logró una serie de regulaciones del concepto de autonomía de las empresas públicas, para que estas no caigan nuevamente en manejos anárquicos y fuera de los objetivos del Estado.

Para octubre del 2013 en el país se tenía contabilizada la siguiente situación de empresas públicas con 28 empresas de la Función Ejecutiva, con 25 siendo propiedad del Estado a en su 100%. Las empresas creadas por los GAD son a la fecha 212 y en el caso de las universidades 10 empresas. En esto cabe destacar que de las empresas de la Función Ejecutiva 16 han sido destinadas al manejo de los sectores estratégicos esto siguiendo lo establecido en la Constitución en pos de alcanzar la soberanía nacional sobre todos estos recursos y que su manejo este en beneficio de la población en general.

Marco jurídico de las empresas públicas en el Ecuador

Dentro de los aspectos más sobresalientes en la regulación jurídica de las empresas públicas del país, en los que podemos dar un análisis acertado están los siguientes cuerpos legales: Ley de Modernización del Estado (1993), Constitución Política (1998), Constitución de la República del Ecuador (2008) y Ley Orgánica de Empresas Publicas (2009), y como todos estos tienen una relación entre sí por el momento político o la ideología que intentaban deponer o defender para así ir estableciendo el sistema de inclusión del Estado en la economía nacional sea este mediante empresas publicas u otro tipo de manejos en la economía, sin embargo por nuestro tema de estudio señalaremos los artículos que tienen relación directa sobre políticas y disposiciones que afectan directamente la actividad de las empresas públicas en todas estas épocas.

Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte De la Iniciativa Privada (1993)

Primeramente para analizar la ley de modernización del Estado tenemos que considerar que el país ya había venido tomando conciencia de su mala condición económica, a esto se hace referencia en el primer párrafo del considerando, luego de esto se menciona a la empresa privada siendo auxiliada del Estado cuando esta se ha visto imposibilitado para continuar con sus actividades y que esto ha dado como resultado que el Estado cargue con empresas que para la fecha se tornaban como cargas para el Estado no como beneficios, esto se argumenta para que el Estado entre en un proceso de privatización de servicios y así pueda liberarse de las cargas económicas que representan estas empresas por otro lado se menciona que los beneficios financieros no deben ser solo la finalidad de una empresa del Estado sino también su capacidad de proveer de servicios a la población con gran amplitud de cobertura para la mayoría de los ecuatorianos. La Constitución del año 1978 que estaba vigente para aquella fecha definía las actividades económicas reservadas del Estado, pero dejaba puerta abierta a que, así como los legisladores protegieran estas actividades, también debían facilitar su privatización y la prestación de estos servicios en el régimen de concesiones. Se alegaba como punto final que este proceso de privatización tenía por objeto lograr que los servicios públicos sean más eficientes y que solo por un caso excepcional se debían privatizar y concesionar, sin embargo, esta ley sirvió de mecanismo para que muchas empresas publicas terminaran en manos de privados con la idea de que de esta manera iban a mejorar su gestión y ser más eficientes para poder beneficiar a la mayoría de los ecuatorianos.

En el artículo 1 en su literal c, uno de los objetivos de esta ley y uno de los más notables, es que los capitales privados puedan participar de las actividades de prestación de servicios públicos, cosa que con la Constitución del año 2008 y el nuevo modelo de gestión del gobierno se considera algo inconcebible, además se dispone en el literal d, de este artículo que es destacable como un objetivo de la ley el hecho de que las empresas del Estados sean enajenadas y que la ley mismo se encargue de regular y dar un mecanismo para eso.

Esto nos da a denotar como en aquella época las ideas de considerar a la administración pública como mala o ineficiente, o por políticas de corte neoliberal donde se impulsa la privatización del mercado dieron como resultado un cuerpo legal que da paso a que se privaticen muchas empresas estatales o nuevos capitales ocupen lugar en los sectores de servicios públicos.

Para denotar las características de esta ley debemos revisar brevemente lo que expone en su artículo 4, sobre la finalidad de la misma.

“Art. 4.- FINALIDAD.- El proceso de modernización del Estado tiene por objeto incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la administración de las funciones que tiene a su cargo el Estado; así como promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los sectores comunitarios o de autogestión en las áreas de explotación económica.” (Registro Oficial 349 - República del Ecuador, 1993)

En este artículo se destaca que se considera que ley en un inicio busca mejorar la administración del Estado en sus distintas funciones, hecho que en si es muy positivo en aquella época que el país se veía en crisis económica y mala situación financiera. Pero esto fue considerado solo una excusa para poder dejar en manos de capitales privados algunas funciones del sector público en manos del sector privado.

Dentro de esta ley se establece un Consejo Nacional de Modernización del Estado este tiene como objetivo principal llevar a cabo todos los objetivos encomendados en esta ley, este estaba conformado por delgados del gobierno y las cámaras en su mayoría por lo cual está claro que el proceso de privatización y concesiones estaba contralado directamente por los interesados en estas. También se encuentra en esta ley disposiciones que buscar hacer más ágiles y eficientes los trámites burocráticos en general, que ir aquellas épocas causaban grandes malestares a los usuarios de los servicios públicos.

Está claro que en este artículo la iniciativa privada va guiada a suplir todos los sectores antes considerados públicos y de vital importancia estratégica para el Estado como: servicios básicos domiciliarios, telecomunicaciones y otros, son prácticamente dispuestos por la ley y con un mecanismo claro para poder ser dejados en manos de privados.

En esta ley es destacable el hecho de que tenemos como disposiciones en las cuales se disponía eliminar todos los monopolios que existieran de sector público.

Constitución Política de la Republica Ecuador (1998)

Siguiendo la línea de políticas neoliberales de la ley de modernización del Estado de 1993 nace en 1998 la Constitución política del Ecuador, en esta de aquí se declaran que el Estado es el titular de la propiedad de los recursos naturales.

“Art. 247.- (...) Será facultad exclusiva del Estado la concesión del uso de frecuencias electromagnéticas para la difusión de señales de radio, televisión y otros medios. Se garantizará la igualdad de condiciones en la concesión de dichas frecuencias. Se prohíbe la transferencia de las concesiones y cualquier forma de acaparamiento directo o indirecto por el Estado o por particulares, de los medios de expresión y comunicación social.”. (Registro Oficial 1 - República del Ecuador, 1998)

En este artículo se establece una prohibición para que no existan los monopolios en comunicaciones y finalmente se considera al agua como un bien público sin embargo se da la posibilidad de que pueda ser manejado por terceros que pueden obtener estos derechos, por lo cual podemos observar como legalmente da la posibilidad de dejar un bien y servicio público básico y elemental para el bienestar de la población del país, en manos de un ente privado que puede tener sus propios intereses.

El Estado a pesar del artículo anteriormente expuesto se da la responsabilidad de la provisión del servicio de agua potable y unas gamas de bienes y servicios más.

“Art. 249.- Será responsabilidad del Estado la provisión de servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros de naturaleza similar. Podrá prestarlos directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual, de acuerdo con la ley. Las condiciones contractuales acordadas no podrán modificarse unilateralmente por leyes u otras disposiciones.”(Registro Oficial 1 - República del Ecuador, 1998)

Pero se observar que la responsabilidad del Estado en la provisión de estos bienes y servicios es muy blanda ya que en el caso de que no los brinde rectamente solo sería en el enjardo de adjudicar los derechos a entes privados para que puedan estos cumplir ese cometido, estableciendo ciertos principios para la prestación de estos servicios pero que sin embargo al no existir otro cuerpo legal hacen inviable que estos principios se puedan materializar en acciones y medidas algunas.

Constitución De La Republica Del Ecuador (2008)

Con el cambio del gobierno en el año 2006 por medio del voto popular, se eligió al economista Rafael Correa como el presidente de la república lo cual trajo una marcada tendencia en la ideología de cómo debía manejarse en Estado, en lo que concierne a propiedad pública y manejo estatal de recursos las ideas del ex presidente estaban muy claras por lo cual solo faltaba un cuerpo legal que plasmara todas estas ideas de cómo debía ser el futuro Estado ecuatoriano ideal. Esto se logró en el año 2008 cuando luego de instalar una asamblea nacional constituyente se elaboró la nueva Constitución de la república del Ecuador, la cual en materia de manejo del Estado sobre ciertos sectores fue muy clara, ya que la Constitución paso a considerar ciertos sectores “estratégicos” y por lo cual su manejo claramente solo podía ser por parte del Estado, esto supuso un nuevo esquema en empresas públicas totalmente distinto a lo anteriormente visto.

Dentro de los artículos que regulan y definen políticas para el aspecto de regulación de sectores y manejo de empresas públicas tenemos los siguientes.

“Art. 313.- El Estado se reserva el Derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.” (Registro Oficial - República del Ecuador, 2008)

En este artículo se establece que el Estado tendrá la potestad de manejar ciertos sectores, esto se asemeja de igual forma a la Constitución del año 1998 pero con la diferencia que en esta Constitución la definición de sectores estratégicos pasa a ser muy amplia ya que en el segundo inciso en si se establece más un concepto de lo que se podría considerar un sector estratégico a futuro, y en el tercer inciso se definen los sectores estratégicos del Estado pero estos de manera muy general en muchos campos, con lo cual podemos ver la marcada tendencia del Estado de manejar de manera pública todos los sectores de la economía y la sociedad, que pudieran ser de trascendental importancia en el desarrollo de país.

Con respecto a la responsabilidad del Estado a la hora de brindar servicios a la población la nueva Constitución estableció lo siguiente:

“Art. 314.- El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley.” (Registro Oficial - República del Ecuador, 2008)

Este artículo es muy similar al 249 de la Constitución del año 1998 estableciendo que es responsabilidad del Estado la prestación de servicios públicos que son considerados de vital importancia, aquí la gran diferencia radica en que el Estado además de ser el responsable de la provisión de estos servicios, no establece en ningún punto la facultad del Estado para delegar a entes privados la prestación de estos servicios en diferencia al artículo antes citado donde se establecía que podían prestarlos empresas de privadas por medio de concesiones, por lo cual podemos asumir que el Estado siempre será el encargado de proveerlos y para esto tendrá que crear empresas públicas.

“Art. 315.- El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.(...) La ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos.” (Registro Oficial - República del Ecuador, 2008)

Aquí tenemos en la Constitución actual el único artículo dedicado enteramente a las empresas públicas en el país, en este se desarrolla la idea del artículo 314 en el cual se establece la responsabilidad del Estado en la provisión de los servicios considerados estratégicos, en el artículo 315 podemos ver como se da las condiciones para que el Estado pueda crear empresas públicas, esto es una facultad que atribuye la Constitución por lo cual de aquí podemos deducir su importancia como política pública de primer orden. Se establece en este artículo aspectos generales sobre el funcionamiento y administración de las empresas públicas, además de otros aspectos como el destino de las utilidades y la participación del Estado en estas empresas que una gran diferencia que marca con la Constitución de 1998 y la ley de modernización del Estado es el hecho de que las empresas que llegaren a ser de capital mixto siempre tendrán que tener una mayoría accionaria de parte del Estado obviamente esto para que el Estado a final de cuentas sea el que toma las decisiones en las juntas de accionistas y así pueda seguir manteniendo el control sobre estos sectores en empresas de capital mixto.

Reafirmando la postura de que el Estado debe tener la mayoría accionaria dentro de las empresas en las cuales tenga participación tenemos el siguiente artículo:

“Art. 316.- El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico. El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley.” (Registro Oficial - República del Ecuador, 2008)

Aquí se reafirma lo establecido en artículo 315 sobre las empresas de capital mixto, pero además de esto lo que antes se conocía como “concesiones” que según el Diccionario de la Real Academia Española en Derechos define de las siguientes maneras. “Negocio jurídico por el cual la Administración cede a una persona facultades de uso privativo de una pertenencia del dominio público o la gestión de un servicio público en plazo determinado bajo ciertas condiciones.”(Real Academia Española, 2014). Podría entenderse como el acto en el que el Estado concedía una parte de sus facultades para que las empresas exploten un sector de mercado o un servicio público que le corresponde por ley al Estado, esto se cambia por el término “delegar” definido en el Diccionario de la Real Academia Española de la siguiente manera “Dicho de una persona: Dar la jurisdicción que tiene por su dignidad u oficio a otra, para que haga sus veces o para conferirle su representación”. (Real Academia Española, 2014).Que como podemos observar hasta en su significado denota una mayor autoridad del Estado a la hora de dejar en manos un sector estratégico o un servicio privado en manos de una empresa privada.

Finalmente, en el artículo se establece que solo bajo excepción se podrá delegar a un ente privado estas actividades por lo cual queda definido que la regla general para el manejo de estos sectores y servicios está en un principio y por disposición de la Constitución bajo la autoridad y responsabilidad del Estado.

La Constitución de la República del Ecuador expedida en el año 2008 marca claramente la postura política del gobierno del economista Rafael Correa de un manejo del gobierno absoluto en lo respecta a sectores estratégicos y servicios públicos, esta fórmula planteada y plasmada en la Constitución ha llevado a que el tamaño del Estado aumente de forma desmedida en comparación a años anteriores esto con la finalidad de manejar de una manera monopolizadora todo los sectores del país esto se ha podido evidenciar con una multitud de

empresas públicas que existen en la actualidad y que ocupan gran parte de la esfera pública en el mercado sin dejar mucho campo a la iniciativa privada por lo cual este modelo de gestión en la economía ecuatoriana se ha ganado muchas críticas y detractores.

Ley de Empresas Públicas (2009)

Como se definió en la Constitución del año 2008 que el manejo del Estado en los sectores estratégicos y servicios públicos debía ser imperante hacía falta un instrumento que regule los aspectos de las empresas públicas que en un futuro se iban a crear por mandato de la Constitución por lo cual la asamblea creo la ley orgánica de empresas públicas y esta entro en vigor en octubre del 2009. Esta ley viene a ser la herramienta practica de todas las políticas de intervención en economía por parte de los Estados que hemos podido observar, ya que con la Ley Orgánica de Empresas Públicas se establecen todos los aspecto para la implementación de un gran número de empresas publicas dentro de la economía nacional, y con una gran similitud con la ley de compañías de nuestro país esta ley regula todos los aspectos de carácter societario como: la conformación del directorio y la designación de administradores con las respectivas responsabilidades de cada uno, lo respectivo en materia de fusión, escisión y procesos de liquidación en que pueda participar la empresa; pero además de todo esto tiene una parte que se encarga de regular los aspecto administrativos y financieros dentro de la empresa como: la gestión de talento humano, políticas laborales, el sistema de contratación, el sistema financiero de la empresa y más políticas que son de carácter netamente empresarial. Todo esto claramente para poder marcar una diferencia con la ley de modernización del Estado del año 1993 y las políticas de empresas públicas de épocas pasadas en las cuales era un desorden todo lo que concernía a el aspecto jurídico y especialmente el manejo del ámbito administrativo de todas las empresas públicas del Estado y como consecuencia de esta falta de reglamentaciones claras y precisas no se lograba que estas cumplan con sus fines ni empresariales, ni de beneficios a la sociedad.

Como ya mencionamos anteriormente en comparación a la Ley de Modernización del Estado de 1993, esta ley tiene una aplicación más amplia en la regulación de las empresas públicas ya que a más de definir su situación jurídica claramente define sus mecanismos de administración y control interno.

En cuanto a sus objetivos se destacan los siguientes puntos establecidos.

“Art. 2.- OBJETIVOS. - Esta Ley tiene los siguientes Objetivos:

2. Establecer los medios para garantizar el cumplimiento, a través de las empresas públicas, de las metas fijadas en las políticas del Estado ecuatoriano, de conformidad con los lineamientos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa;

3. Regular la autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión de las empresas públicas, con sujeción a los principios y normativa previstos en la Constitución de la República, en ésta y en las demás leyes, en lo que fueren aplicables;

Como se observa las empresas deben establecer por si mismas los medios para alcanzar los fines del Estado esto podría entenderse como una iniciativa propia y autónoma que solo se guía por los lineamientos establecidos, pero en los cuales la empresa tiene la libertad acción siempre que se ajuste a estos lineamientos, dando esta ley con esto fe de sus ideas descentralizadoras y de autonomía para las instituciones.

Pero, así como le da libertad y autonomía en su actuar todo esto debe estar sujeto a un marco legal establecido en esta ley, esto previene que las funciones de las empresas se salgan de su orden y objetivos establecidos y más aún sujeta su actuar a la Constitución de la Republica y a las leyes como si se tratara de una institución pública de gobierno central.

La Potestad Coactiva del Estado

Orígenes de la Potestad Coactiva en el Derecho Administrativo

La potestad coactiva se entiende como la capacidad que tiene el Estado para exigir el pago de lo que se adeuda el cumplimiento de lo que se exige por medio de la fuerza, Guillermo Cabanellas Define coacción como “fuerza o violencia que se hace a una persona para obligarla a decir o ejecutar algo” (Cabanellas, 2012) y también define la palabra coactivo como “con fuerza para primer obligar y eficaz para forzar o intimidar” (Cabanellas, 2012), por lo cual está claro que la coactiva está ligada directamente a la capacidad que tiene el Estado para ejercer la fuerza sobre sus ciudadanos, esto obviamente tiene su origen en los fundamentos del Estado como un ente que procura el bienestar común para todos los ciudadanos y por lo tanto no puede ser cuestionado en su accionar ya que éste responde a un bien mayor que al de los particulares sus disposiciones tiene que ser cumplidas a cabalidad de la forma más eficaz y rápida posible.

Reseña Histórica de la Coactiva en el Derecho Administrativo

Para poder comprender la naturaleza de la coactiva a través de la historia del Derecho primero es necesario abordar los temas básicos del Derecho administrativo en el cual la coactiva tiene sus orígenes, en este capítulo siguiente abordaremos temas históricos con los cuales podemos entender más sobre el desarrollo del Derecho administrativo y sobre como éste originó la jurisdicción coactiva para poder lograr Las Finalidades del Estado.

Primero es necesario remontarnos a Europa en la época de la monarquía, específicamente nos referiremos a la Monarquía Francesa anterior a la Revolución Francesa ya que en esta época fue cuando más se evidenció la lucha entre una monarquía absolutista instalada históricamente y un nuevo sector de la población que venía poco a poco conquistando más poder este era el sector burgués. Esta transición entre dos sistemas el monárquico absolutista y el nuevo sistema de pensamiento liberal fue la cuna ideológica para el desarrollo de la Revolución Francesa y el cambio de un modelo de sistema de gobierno históricamente arraigado, por lo tanto, es necesario estudiar el Derecho en el paso de un sistema monárquico a un sistema más democrático que fue resultado de la Revolución Francesa

Ahora si bien el Derecho europeo en su mayoría en países como Francia se desarrolló con raíces del Derecho romano que es un Derecho totalmente positivista remitiéndose totalmente a sus leyes y reglamentos establecidos , siendo una característica del Derecho romano el conocido Derecho civil que era netamente aplicado a los particulares sin embargo cuando hablamos de la naturaleza y el origen del Derecho administrativo no podemos basarnos en el Derecho romano ya que el Derecho romano a pesar de ser fuente de Derecho para las normas en Francia y gran parte de Europa, no necesariamente fue la fuente del Derecho administrativo en Francia por aquellas épocas ya que en realidad se dio un caso totalmente distinto por el hecho de que la naturaleza del Derecho romano era aplicable siempre a los ciudadanos y esto le hacía totalmente diferenciable y distinto al Derecho administrativo que velaba por un interés superior regulando la actividad entre el Estado de Derecho los particulares, esta fue la diferencia más grande que llevó a que ambas ramas del Derechos diferencian a través del tiempo y en sus orígenes.

En el Derecho administrativo en la época de la Revolución Francesa históricamente se puede demostrar aspectos muy interesantes sobre su origen como el hecho de que la pugna de poderes entre la monarquía y la burguesía por ver quien acaparaba más poder en aquella época ocasiono que sucediera un hecho muy interesante. Los Monarcas frente a la acción recurrente de la población de manifestar su descontento frente a ellos tuvieron que buscar más apoyo y ceder una parte de su poder a la burguesía esto originó que los burgueses tuvieran mayor relevancia en el ámbito público, esto se manifestó en el otorgamiento de cargos como jueces a muchos burgueses que tenían alta instrucción para que estos resolvieran las controversias que sucedían en la población como consecuencia de conflictos sociales, sin embargo los burgueses con este poder que se les había concedido también buscaron acrecentar su poder esto por medio de no cuidar los intereses del Monarca a la hora de resolver las controversias en cuanto a tributación al Estado, esto ocasionó el descontento del Monarca el cual el tiempo se vio obligado a interferir personalmente o por medio de sus delegados, sin embargo la monarquía en conjunto con sus delegados y asesores se entendían a sí mismos como un órgano de Justicia por lo cual evidentemente se suscitaba un conflicto de intereses ya que ellos eran los encargados de velar por los intereses del Estado y al mismo tiempo darle solución a controversias lo cual en sí carecía de imparcialidad y control alguno a la decisión del Monarca pero en esta época es bien conocido que la voluntad del rey era indiscutible como lo expresa el siguiente autor.

“Históricamente esta época coincide en su mayor parte con la de las monarquías absolutas, dando origen de tal modo a una serie de principios jurídicos idénticos: *Quod regis pla cuit legis est, the King can do no wrong, le Roi ne peut mal faire*. Tal vez, como señala Merkl, podría decirse que en esta época el derecho administrativo se agota en un único precepto jurídico que establece un derecho ilimitado para administrar” (Gordillo, 2013)

Con el paso del tiempo este modelo no cambió mayoritariamente y de la revolución se pasó a un sistema en el cual el Monarca era llamado Primer Ministro y los delegados pasaron a formar parte de una función del Estado que pasó a llamarse Consejo de Estado los cuales resolvían controversias en las cuales estaban sometidos a juicio también los intereses del Estado. Recién el año de 1872 este consejo obtiene su autonomía del poder ejecutivo y pasa a convertirse en el que se conoce actualmente como un tribunal contencioso administrativo, con estos hechos podemos entender la realidad histórica por la cual el Derecho administrativo se desarrolló de manera distinta el Derecho romano ya que anteriormente destacamos la naturaleza del Derecho romano para solucionar las controversias entre particulares y por lo tanto el Derecho administrativo como actualmente lo conocemos tuvo que desarrollarse de una manera

totalmente distinta con teorías que fueron haciendo un conjunto con la práctica y la experiencia que tuvo la monarquía y posteriormente tuvieron los funcionarios del Consejo de Estado y posteriormente los funcionarios de función administrativa y judicial que ejercieran estas atribuciones.

Pero el hecho de que el Estados encuentra en una posición superior frente a los ciudadanos ocasionó muchos problemas, así también cabe destacar el hecho de que históricamente los actos del Monarca nunca podrían ser cuestionados ya que se entendían como una voluntad divina y de una forma u otra esto al trasladarse al Derecho administrativo da al Estado un sentido de que todos sus actos son válidos por el simple hecho de ser el Estado un ente superior a los ciudadanos y población en general, además que como bien sabemos el Estado está sometido a una serie de trámites y rigurosidades legales para poder ejercer sus actuaciones por medio de sus funcionarios esto por lo cual da como resultado que todo lo actuado por el Estado se entiende de conforme a Derecho de buena fe por su propia naturaleza y por lo cual en un principio no puede ser cuestionado ni en forma ni en fondo ni mucho menos cuestionar de qué puede contener dolo o error, esta situación causa que además de que se instituyera un poder paralelo al del ejecutivo como es el poder judicial para solucionar las controversias del poder ejecutivo frente a los particulares, también tuvieron que otorgarse a los ciudadanos una serie de acciones medidas para la defensa de los derechos ya que el Estado con el paso del tiempo representando su capacidad de afectar el patrimonio de los ciudadanos el cual es de vital importancia para su desarrollo, por lo tanto no conviene al Estado transgredir los derechos que siendo un fin del Estado velar por su cumplimiento se pudieron violar con el simple hecho de cometer errores en la administración y dejar a los ciudadanos en Estado de indefensión y así vulneran sus derechos. Como podemos incluir con el paso del tiempo en toda esta situación es y experiencias fueron dando paso a la costumbre que se fue plasmando por el legislador en leyes y reglamentos especiales para regular las actividades entre el Estado y los particulares estos conoce actualmente como el Derecho administrativo y tiene varias ramas entre ellas la más destacada puede también ser el Derecho tributario que afecta todo lo relativo al patrimonio.

Inclusive aunque sean establecidas las normas que justifican la aplicación de la potestad o coactiva por parte de la Administración pública tenemos que tener en cuenta un punto muy importante que es la aplicación de la Constitución en supremacía del resto de normas del

sistema jurídico de cada Estado la supremacía de la Constitución como bien sabemos es una herencia misma del sistema jurídico instaurado en Francia y que fue adoptado por todos los sistemas jurídicos occidentales del mismo modo que la jurisdicción coactiva y el Derecho administrativo actual. La supremacía de la Constitución tiene mayor relevancia al momento de establecer normas que regulen la potestad de la Administración pública al mismo tiempo de ser directrices para que los jueces pueden resolver de la manera más apegada a esta todas las controversias que se les presentarán, esto lo expresa claramente el siguiente autor al referirse al inicio del derecho Constitucional.

“En este momento se da el germen del moderno derecho administrativo, pues al tomarse conciencia de que existen derechos de los individuos frente al Estado, y que el primero es un sujeto que está frente a él, no un objeto que éste pueda simplemente mandar, surge automáticamente la necesidad de analizar el contenido de esa relación entre sujetos, y de construir los principios con los cuales ella se rige” (Gordillo, 2013)

Por lo cual es obligatorio para nuestro estudio revisar nuestra Constitución para poder establecer si la potestad coactiva es acorde a la Constitución que rige nuestro sistema legal.

Haciendo una diferencia del sistema de Derecho administrativo francés que tuvo sus orígenes en la costumbre de la monarquía y posteriormente del sistema administrativo aplicado en particulares, tenemos al sistema de Derecho de común “comonla” por su traducción literal al español, como es bien conocido este sistema Derecho en países que tuvieron un origen del Derecho distinto al romano aplicado en la mayoría de Occidente. El sistema de Derecho anglosajón se basa en sí en la experiencia y no en el Derecho positivo para resolver controversias, por este hecho son fuentes distintas las que establecieron el Derecho que se basó por medio de la costumbre y no en lo establecido por los legisladores por medio de las leyes, por lo que en su aplicación a controversias es totalmente distinto a lo que conocemos en Occidente. En el Derecho común se considera que las controversias deben ser conocidas por un tribunal que sea común para todos los ciudadanos y no un tribunal especial para estos casos, aunque involucre los intereses del Estado, por lo cual da un sentido de mayor igualdad y uniformidad en comparación al sistema de Derecho positivo.

Por último, podemos destacar la siguiente opinión de la potestad coactiva en la actualidad:

“Como toda figura jurídica, el procedimiento coactivo no ha estado ajeno a cuestionamientos, críticas y puntos de vista discordantes que, en la práctica, han generado una interesante producción de opiniones académicas y de jurisprudencia administrativa” (Guevara, 2009)

Aspectos Generales de la Potestad Coactiva en el Derecho Administrativo

Para abordar la cuestión de la potestad coactiva brevemente debemos definir ciertos conceptos del derecho administrativo para tener un mejor enfoque del tema, es así como definiremos al derecho administrativo:

“El derecho público (derecho penal, derecho tributario o fiscal, derecho constitucional, etc.) se distingue del derecho privado (derecho civil —obligaciones, contratos, sucesiones, familia—, derecho comercial) en que en el primero se trata de relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares, o entre entes estatales entre sí” (Gordillo, 2013)

Siendo la potestad coactiva parte del derecho administrativo es necesario primero destacar los aspectos generales del derecho administrativo en la actualidad definidos por el autor:

“Entonces, si se nos pregunta ¿cuál es el sistema del Derecho Administrativo?, podemos responder: en primer lugar, la estructura orgánica de la Administración; en segundo lugar, la tipificación de las potestades de la administración; y, en tercer lugar, las garantías de los administrados, en esta relación con la Administración.” (Vergara, 2016)

Con esta definición tendremos claro cómo debe manejarse el derecho administrativo en general ya que tras extensos análisis se suele perder la cuestión más importante y más aún si se enfoca en un tema en específico.

Bien, ahora con respecto al procedimiento coactivo este manifiesta por sí solo la capacidad absoluta del Estado para utilizar la fuerza en el cumplimiento de sus labores y fines, esto da como resultado que en la actualidad las instituciones del sector público no tengan que recurrir a la justicia ordinaria para lograr hacer efectivo el cobro de las obligaciones que pueden traer los particulares con estas; pero por su propia naturaleza como hemos visto históricamente este procedimiento coactivo viene a ser meramente un trámite administrativo, y no un trámite de naturaleza judicial lo cual se puede considerar un detrimento en materia de justicia e

imparcialidad entre el Estado y los particulares ya que si bien los particulares pueden cometer errores en sus actuaciones, el Estado también puede cometerlas; y no es lo ideal que se le otorgue una facultad excepcional solamente al Estado para ejecutar a los particulares, además que en ciertos países de Latinoamérica podemos observar cómo se considera como “jueces de coactiva” a funcionarios encargados de ejercer esta potestad cuando lo ideal será que se los considere como funcionarios ejecutores esto ha ocasionado una gran confusión y discusión en el ámbito del derecho administrativo como lo expone.

“Pero en lo que todos podemos estar de acuerdo es en la naturaleza meramente administrativa del procedimiento, por cuanto el Ejecutor Coactivo no pertenece al Poder Judicial ni mucho menos administra justicia, simplemente hace cumplir las obligaciones pendientes de los gobernados ante la Administración Pública” (Guevara, 2009)

Ya que los administrados consideran que el procedimiento de coactiva tiene la finalidad de un juicio de cobro de deudas en materia civil (discutir en si sobre la existencia de la deuda como se da en el ámbito del poder judicial en el cual se somete a controversia o enfrentamiento a las posturas de ambas partes interesadas afectadas) y que en esto se va a tomar en cuenta los demás factores como la voluntad de la otra parte en el acto jurídico como se indica en la doctrina: “ Los actos jurídicos son fruto del consentimiento de una o más partes que se desarrolla en el ámbito de libertad establecido en la ley . Pero el consentimiento es interior al individuo, y para tener valor jurídico necesita manifestarse.” (Larrea, 2008);pero esto, está muy alejado de la realidad del procedimiento coactivo, ya que en estos no se busca esclarecer si la obligación es válida o no es válida sino que por el simple hecho de tratarse de él, es que el Estado es su titular y tiene toda la potestad para hacer efectiva la obligación por lo cual los administrados muchas veces son sorprendidos cuando se les notifica con un embargo, el congelamiento de cuentas bancarias y se los deja en Estado de absoluta indefensión frente a la administración. Sí a esto sumamos el hecho de que los ejecutores coactivos muchas veces son funcionarios administrativos de las instituciones públicas que no necesariamente son abogados ni tienen conocimientos sobre derecho

De este; a final de cuentas sus actos responden a la administración pública por lo cual sus resoluciones no siempre poseerán imparcialidad como lo expresa el autor:

“El acto administrativo puede ser, y frecuentemente es, producto de la sola voluntad de un individuo aislado que por ocupar un cargo o desempeñar una función adopta por sí una determinada resolución; reconocer igual presunción que la de la ley, como para exigir su inmediato cumplimiento, a cualquier acto de cualquier agente estatal

que sin información ni dictamen jurídico, sin consulta, sin discusión ni debate alguno, sin fundamentación normativa ni fáctica, emita, es consagrar el imperio de la arbitrariedad.” (Gordillo, 2013)

Además, resulta en que muchas veces ignoran el derecho procedimiento en conjunto con las garantías constitucionales de defensa y del debido proceso, lo cual muchas veces puede derivar en que se vulneren derechos inclusive de rango constitucional, sin siquiera el funcionario tener conocimiento de lo que está haciendo. Si comparamos esto con el hecho de que en muchas legislaciones para proceder a un trámite de embargo y remate, los funcionarios del sistema judicial y actuarios auxiliares debe ser empleados capaces con experiencia y los títulos académicos que requiera el cargo, pero muchas veces los funcionarios encargados de ejecutar la coactiva suelen ser los encargados del área financiera y tesorería por lo cual muchas veces ignoran totalmente todas las cuestiones de Derecho garantías con respecto a este trámite. En la actualidad este debate despierta gran inquietud entre ciertos tratadistas del Derecho en la actualidad por ejemplo en Ecuador ya que sido abordado de manera leve por ciertos abogados especializados y dedicados al tema sin embargo la cuestión sigue latente ya que si bien se trata de un trámite administrativo el procedimiento de ejecución coactiva tiene por finalidad un resultado que puede considerarse de carácter judicial y así su procedimiento pero este es muy semejante al ámbito del poder judicial con respecto a los remates y los embargos de bienes, como se expresa el siguiente autor.

“Vale la pena indicar esa específica diferencia entre un juicio que se realiza en la fase ordinaria jurisdiccional y el trámite coactivo en las instituciones públicas donde el mal llamado juez especial de coactivas constituye un funcionario administrativo recaudador y capaz de ejercer la coactiva muchas veces quizás por mandato del representante legal de la institución del Estado” (Cabezas, 2016).

Como ya antes mencionamos los fundamentos que sustentan la potestad coactiva por parte de la administración pública están basados en la idea de la auto tutela de la administración pero esto en muchos Estados está plasmado en leyes que lo puede definir como el principio de legalidad y la validez de todos los actos públicos como lo menciona el siguiente autor “Dice por ejemplo, parte de la doctrina, que el fundamento de la presunción de legitimidad radica en las garantías subjetivas y objetivas que preceden a la emanación de los actos administrativos”, esto es el hecho de que todos los actos de la administración pública deben estar ajustados a derecho, pero también tenemos el principio de eficacia de la administración pública en el cual el accionar y la motivación para ejercer la o de potestad coactiva pueden estar ampliamente justificado y de una forma u otra validado por las leyes de cada Estado. Como en la actualidad

en teoría de la administración se viene dando una gran importancia a la eficacia de acciones y a los resultados, y si esto se encuentra respaldado por Derecho como en muchas legislaciones puede ocasionar falta de imparcialidad al momento de resolver los funcionarios encargados de ejecutar la coactiva, así como lo expresa el siguiente autor al referirse a este funcionario

“El mismo que realiza funciones de juez y al mismo tiempo parte en el trámite, ya que es el encargado de velar por los intereses de la administración pública la cual defiende, de esta manera se rompen algunos de los principios de la administración de justicia como lo son el de imparcialidad e independencia” (Cabezas, 2016)

Elementos de la Coactiva

Así como también debe existir ciertos elementos que diferencian y definitiva de otras instituciones del Derecho administrativo o público, así también definiremos los elementos que son característicos y deben existir para la correcta aplicación de esta institución según la doctrina.

Tenemos como un primer elemento elemental de la coactiva el cobro de las deudas que sólo sean de origen público y de relaciones de Derecho público, no siendo posible que se aplique la activa para deudas de tipo empresarial privado aunque el Estado se vea inmerso en esa actividad específica, esto si se da sería una violación al Derecho constitucional del debido proceso ya que la igualdad ante el Derecho que todos los actores particulares debemos tener en cada proceso es absolutamente necesario así lo destaca el autor: “Merece destacarse el debido proceso como una garantía en cualquier proceso judicial, y administrativo; incluso que puede ser aplicado en cualquier ámbito, público o privado” (Ávila, 2012), siendo este elemento base para un Estado de Derecho constitucional en muchos países, esto como vimos en el ejercicio de esta potestad y la coacción misma del Estado está justificada por el bien común que esté está llamado a preservar para todos sus ciudadanos por lo tanto es inconcebible pensar que el Estado transgreda esta noción de Derecho usando su potestad para beneficiar actores del sector privado y particulares, esto en el caso de Ecuador es de mucha relevancia y más adelante entrará en discusión.

Otro elemento indispensable para el ejercicio de la potestad coactiva es la existencia del acto administrativo que declara que existe una obligación patrimonial a favor del Estado, esto ya que como vemos la potestad coactiva es la ejecución de un acto de la Administración pública por lo cual si el acto administrativo adolece de alguna solemnidad para su validez la existencia de un procedimiento de coactiva en sí no tendría validez alguna. Obviamente para que un acto

administrativo tenga la validez necesaria debe ser notificada debidamente al administrador por parte de la administración pública y del aviso forma el procedimiento de coactiva debe ser notificado debidamente en todas sus etapas al administrado ya que sin esto el acto no tendría ninguna validez, además que sin una notificación válida el acto estaría vulnerando los derechos constitucionales del debido proceso del administrado, por lo cual el acto sería condenable en una instancia superior, pero como vemos que la potestad coactiva tiene por objetivo obtener el cobro de lo que se adeuda al Estado puede darse muchas veces la situación en que el administrado ya se encuentre en fase de plena ejecución sin posibilidad alguna de interponer algún recurso o inclusive si es que no se ha notificado para que pueda pagar obligación a tiempo se le puede privar de esta posibilidad que es algo que va en contradicción inclusive de los principios doctrinarios del Derecho civil en el tema de las obligaciones.

Como tercer punto de este estudio tenemos un presupuesto de carácter subjetivo que es el hecho de que solamente las instituciones de Derecho público puedan cobrar las acreencias que les adeudan los particulares, podemos observar en numerosas legislaciones que como regla lo general facultan a las instituciones de la Administración pública a ejercer potestad coactiva sobre los administrados, sin embargo se han dado casos en los cuales esta potestad coactiva no sólo se ha reservado para situaciones de Derecho público sino que también por varios intereses ajenos a la actividad y a los fines del Estado ha causado que se atribuya esta potestad empresas organizadas y constituidas con capitales privados lo que al final resulta en que con una potestad netamente de carácter público se pueda beneficiar a un sector particular de la población esto en sí lleva una serie de contradicciones y vulneraciones a los principios de la Constitución y la teoría general del Estado.

Como último punto y también siendo una cuestión de carácter subjetivo en este tema tratado tenemos el hecho de que para que se ejerza la cuando está activa los funcionarios de la Administración deben ser debidamente facultados por la ley y mediante acto administrativo para que puedan así ejercer sus funciones de manera debida con todas las solemnidades del caso. Ya que no está facultado por la autoridad competente o por la ley para cumplir con estas funciones constituiría una vulneración al debido proceso ya la tutela judicial efectiva del Estado.

El procedimiento de jurisdicción coactiva en Ecuador

En nuestro país no ha existido una definición Clara de lo que significa la potestad o la jurisdicción coactiva en sí este término se encuentra disperso y muchos cuerpos legales sin siquiera tener una definición clara de lo que es por lo cual esta carencia de un origen cierto ha creado una serie de problemas en el entendimiento sobre ¿qué es?, ¿para qué sirve la jurisdicción coactiva dentro del Ecuador?, ¿en qué procedimiento se sustancia y cuáles son las limitaciones para el sujeto activo al momento de comparecer a la administración pública?. Ahora si bien es una concepción netamente civil y funcional el hecho de que con se considera a la coactiva como una jurisdicción esto en realidad es algo muy erróneo, pero aun así está plasmado en el Código de Procedimiento Civil esto quizá lo explica el siguiente autor al expresar.

“Hay otro problema muy importante del Derecho Administrativo, que es la aplicación indiscriminada del Código Civil a problemas de esta disciplina, tan ajena de las relaciones entre privados. Esto se ha originado en el predominio enorme que ha tenido el Derecho Civil en la educación jurídica de todos nuestros países. Pues el Derecho Civil fue construido en el siglo XIX como el paradigma jurídico, bajo el cual pareciera que todas las restantes disciplinas jurídicas se construyeron; bajo la sombra del Código Civil” (Vergara, 2016)

En sí el hecho de atribuir jurisdicción una institución que tiene como finalidad cobrar deudas de origen administrativo nos ha hecho caer históricamente en un gran error y considerar a la potestad coactiva como un juicio y peor aun asociándola con el Derecho civil cuando en realidad está pertenece en su totalidad al Derecho administrativo, algo muy distante de Derecho civil que se usa para particulares e históricamente ha sido un referente común en todo el derecho de occidente “El Derecho Civil es común ante todo por su origen histórico, o mejor dicho por construir la fuente histórica de todo derecho privado: de él han derivado en una u otra forma las nuevas ramas del Derecho” (Larrea, 2008) por lo tanto esto ha ocasionado a través del tiempo una mala concepción de la aplicación del derecho en tanto con su teoría y en el ejercicio de este grandes errores y negaciones derechos constitucionales. Claramente a pesar de su gran confusión histórica con el Derecho civil y la jurisdicción la propiamente dicha está claro que esta debe estar establecida como una potestad de la administración Pública para lograr el pago efectivo de las deudas que tienen los particulares como está y no como una jurisdicción un juicio especial al que se va a someter a los acreedores de la Administración pública ya que nada es más distante que esto. Así lo expresa el siguiente autor.

“Sin embargo, los conceptos "Jurisdicción Coactiva" y "Procedimiento Coactivo" no son sinónimos, porque cada uno tiene connotaciones precisas que se explican por el principio de división de poderes del derecho constitucional, existen legislaciones mixtas

como la ecuatoriana, que desarrollan una parte del trámite de cobranza en el ámbito administrativo de la Función Ejecutiva y otra parte en la Función Judicial” (Fajardo, 2014)

Dentro del Ecuador no ha sido ajena la concepción de idea de qué otorgar una potestad que en un principio es netamente para el ámbito del poder judicial acarrea problemas y conflictos en la sociedad dentro del sistema jurídico del país por lo tanto en el Ecuador se ha analizado y tratado esta cuestión sobre si la jurisdicción coactiva va de acuerdo a los principios de independencia de poderes sobre el cual se sostiene nuestro modelo de Estado Republicano en la actualidad porque como podemos observar en Ecuador también ha aumentado el sector que puede aplicar la potestad coactiva, ya gran parte de las instituciones públicas en la actualidad han aumentado de manera desmedida haciendo una preocupación el hecho de que en ciertas instituciones del sector público se tenga esta potestad y se la otorgue sin ninguna responsabilidad ni regulación clara de por medio, ya que ciertos conceptos atribuidos a esta potestad se siguen considerando de carácter netamente judicial y esto atenta contra la unidad jurisdiccional y autonomía de la función judicial en el país así lo establece el artículo 168 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo tanto esta cuestión de la potestad de ejecución que en un principio históricamente ha pertenecido a una función judicial aunque muchos autores resaltan el carácter mixto de la coactiva “Existen legislaciones mixtas como la ecuatoriana que desarrollan el trámite de cobranza en el ámbito administrativo de la función Ejecutiva y otra parte de las tercerías e impugnaciones en la Función Judicial” (Sanchez, 2008) al final se pone en cuestión lo que para el Estado significa la función judicial en sí, ya que ésta debe ser un poder único y ese poder no puede ser traspasado a otra función del Estado aunque el Derecho así lo establezca, esto va en contra de la Constitución y de toda concepción de Estado moderno que tenemos, pudiendo esto acarrear en el hecho de que los órganos administrativos de la función ejecutiva al momento de ejercer una funciones que corresponde netamente la función judicial estén atentando contra el Estado de Derecho contra la tutela judicial efectiva consagrado en la Constitución, ya que históricamente la función judicial de un Estado tiene las atribuciones para hacer cumplir el Derecho como un tercero independiente de injerencias de cualquier tipo de poder, separando intereses de la Administración pública en la función ejecutiva, esto no se da en la actualidad ya que existe un conflicto de intereses al momento de resolver alguna controversia. Se ha señalado la situación actual de la siguiente forma.

“Esta potestad coloca a la Administración Pública en una especial posición frente a la Función Judicial porque, a diferencia de lo que ocurre con los particulares, no tiene la carga de acudir al Juez para dotar de fuerza ejecutoria a sus actos y resoluciones” (Sanchez, 2008)

Por esto hecho muchos tratadistas ha señalado este punto en el cual la potestad punitiva del Estado, aunque no lo sea su fin puede originar muchos abusos y vulneración de derechos potenciales.

Así expresa su opinión el siguiente autor refiriéndose al ejercicio de esta potestad.

“En síntesis, la explicación del porqué sólo los órganos del poder judicial pueden ejercer la potestad jurisdiccional (exclusividad positiva) está dada, precisamente, por su naturaleza. Si su objeto es la consecución de la justicia, que se logra solamente mediante la prestación de una tutela judicial efectiva dentro de un proceso debido, es condición necesaria que aquellos órganos sean imparciales y equitativos; y sólo los pertenecientes al Poder Judicial lo son”. (Minuche, 2003)

Marco legal de la Coactiva en el Ecuador

Como bien sabemos no sólo en el Ecuador sino en general el procedimiento de coactiva tiene su aplicación inicialmente para todo lo concerniente al cumplimiento de las obligaciones nacidas del Derecho tributario en Ecuador esto se evidenció con la ley de Impuesto a la Renta de 1979 que es una en las cuales se da la potestad expresado cobrar de manera coactiva todas las deudas que se le adeudan Estado. Sin embargo, con el paso del tiempo las obligaciones de los particulares frente al Estado fueron cambiando y ya no simplemente fueron de naturaleza tributaria, sino que también se sumaron una gama de instituciones públicas que fueron adquiriendo esta potestad para el cobro de sus acreencias. Esta necesidad dio pie para que en el Código de Procedimiento Civil fuera necesario reglamentar de manera general esta potestad que tiene el Estado y que esto se diferencie es una totalidad del Derecho tributario, un factor que llama la atención al momento de crearse el Código de Procedimiento Civil fue el hecho de que se nombrara a los funcionarios de las instituciones públicas que ejercerán esta potestad coactiva “jueces de coactiva” cuando por lo general y de acuerdo al Código de Orgánico de la Función Judicial establece claramente a quien corresponde la calidad de jueces, esta discusión pone en cuestión nuestro modelo de Estado de derecho como se expresa el

siguiente autor “ si aceptamos que la Función Ejecutiva también puede administrar justicia ya no estaríamos frente a un Estado Social y Democrático de Derecho sino ante un Estado totalitario porque contraria el principio de división de poderes” (Sanchez, 2008) además también se nombra a esta potestad como jurisdicción coactiva lo que conlleva a múltiples confusiones ya que si bien históricamente el campo judicial en el Ecuador se manejó con esos términos, académicamente no eran los más adecuados para nombrar a esta potestad que tiene el Estado. Fuera del campo tributario que no es nuestra materia de estudio en específico la jurisdicción coactiva establecida en el Código de Procedimiento Civil se mantuvo así desde el año 2005 en el cual fue publicado el Registro Oficial y en los últimos años tuvo un ligero cambio con respecto a sus excepciones cuándo fue publicado el Código Orgánico General de Procesos(COGEP) en el AÑO 2015 en el cual no se hace alguna referencia específica al procedimiento de coactiva sino más bien este nuevo código sólo se limita a establecer el procedimiento para las excepciones de esta y por medio de una disposición Transitoria al final establece que el Código de Procedimiento Civil seguirá manteniendo vigencia en lo respectivo a la coactiva n conjunto con el Código Tributario, por lo cual la situación de la coactiva no cambia demasiado con respecto a este nuevo código. Fuera del ámbito del procedimiento de la coactiva en el Ecuador tenemos el hecho de que varias instituciones cuentan con esta potestad en el país pero en nuestra materia de estudio lo más destacable de todo es que se encuentran habilitadas para ejercer la jurisdicción coactiva las empresas públicas del Estado ecuatoriano Esto fue establecido por la Ley de Empresas Públicas en el año 2009 y en conjunto con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización(COOTAD), dio origen a que se redactaren y aprobarán un sin número de reglamentos de coactiva por cada municipio y por cada empresa pública que tuviera esta potestad ahora si bien en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados es un hecho de que estos por ser un nivel de gobierno deben tener de acuerdo al Derecho administrativo capacidad para ejercer la potestad coactiva este no viene a ser el mismo caso para las empresas públicas ya que éstas tienen en su Constitución capital qué puede ser de particulares y por lo tanto es muy debatible el hecho de que estas empresas tengan jurisdicción coactiva, además de que el hecho que existan tantos reglamentos por cada institución sólo logra una híper legalidad que complica y entrama más la situación jurídica que existe en el Ecuador actualmente y desvanece el sentido de unidad jurídica y seguridad jurídica que debe existir un Estado de Derecho. Si bien para cada reglamento de coactiva sigue existiendo como normas supletorias el código tributario y el Código de Procedimiento Civil el simple hecho de que cada Institución redacte su propio reglamento de coactiva hace más confuso este tema del Derecho administrativo qué tanto puede afectar el patrimonio de los particulares. Por lo tanto desde el

año 2016 en la Asamblea Nacional se inició un proyecto de código orgánico administrativo coa en el cual se busca recoger todos estos trámites administrativos que se encuentran dispersos en la legislación ecuatoriana y agruparlos en un solo cuerpo legal esto en pos de una mejor seguridad jurídica y una simplificación de los procesos administrativos para celebrar una mayor eficiencia, el proyecto fue aprobado en el año 2017 con una vigencia para el año 2018, en el tema de la potestad coactiva tiene ciertas mejoras como de terminología y un trámite administrativo que busca amparar y proteger el Derecho de los particulares frente a la administración pero con recursos de índole administrativa solamente, este no realiza ningún cambio sustancial de acuerdo a lo que es la coactiva y como el Estado ejerce esta potestad, todo lo cual deriva en la misma situación con ciertos cambios que si bien pueden mejorar ciertos aspectos de este trámite administrativo no logran cambiarlo sustancialmente, ni tampoco que por si sólo se respetan garantías del debido proceso de coactivas, como ya se ha venido viendo con el tiempo y la experiencia aplicando los distintos cuerpos legales en la actualidad que se siguen manteniendo, dejando en un Estado en el cual no se respetan las garantías más básicas de este proceso administrativo que están claramente establecidas en el Código de Procedimiento Civil y el Código Tributario por lo cual el hecho de que cada institución tenga que emitir su propio reglamento es justificación suficiente para que se ignoren ciertas disposiciones legales superiores, hasta que el Código Orgánico Administrativo entre en vigencia el 2018 no sabemos con certeza como este afectará la efectividad y los resultados de los trámites administrativos de los procedimientos de potestad coactiva de las instituciones públicas, pero augura una notable mejora a lo que ya existente.

Coactiva en el Código de Procedimiento Civil

Como bien se ha señalado en esta introducción breve sobre el marco legal la coactiva en el Ecuador el Código de Procedimiento Civil publicado en 2005 en el Registro Oficial es en general el mayor referente sobre este tema en el país Por lo cual se ha tomado para redactar los muchos reglamentos de coactiva de varias instituciones públicas y empresas públicas (muchas veces esto terminando en una copia textual), y en si el nuevo Código Administrativo tiene mucho de estos artículos del Código de Procedimiento Civil ya antes mencionados por lo tanto y aun encontrándose en vigencia es absolutamente necesario resaltar la importancia de este código aún en el área de la potestad coactiva. Dentro de este breve análisis del marco legal revisaremos los artículos que tienen mayor relevancia para nuestro estudio.

El primer artículo que habla sobre la coactiva en el Código de Procedimiento Civil de una forma u otra la Define más por su funcionalidad y el campo de aplicación que tiene, más que por su definición.

“Art. 941.- El procedimiento coactivo tiene por objeto hacer efectivo el pago de lo que, por cualquier concepto, se deba al Estado y a sus instituciones que por ley tienen este procedimiento; al Banco Central del Ecuador y a los bancos del Sistema de Crédito de Fomento, por sus créditos; al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y las demás que contemple la ley.”(Registro Oficial Suplemento 58, 2005)

Este artículo no define teóricamente qué es la coactiva como institución jurídica y sólo se limita a establecer para qué sirve esta y además cuales son las instituciones que pueden aplicarla, cabe observar que además de las opciones nombradas en el artículo se da paso abiertamente a qué otras leyes pueden ampliar el campo de las instituciones que pueden aplicar esta potestad.

Luego de haber definido aspecto general de ésta pasamos a realizar el siguiente artículo que establece quiénes pueden ejercer la coactiva.

“Art. 942.- El procedimiento coactivo se ejerce privativamente por los respectivos empleados recaudadores de las instituciones indicadas en el artículo anterior. Tal ejercicio está sujeto a las prescripciones de esta Sección, y, en su falta, a las reglas generales de este Código, a las de la ley orgánica de cada institución, y a los estatutos y reglamentos de la misma, en el orden indicado y siempre que no haya contradicción con las leyes, en cuyo caso prevalecerán éstas.

Respecto del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se aplicará lo dispuesto en la Ley de Seguridad Social. Los servidores o servidoras recaudadores mencionados en este artículo tendrán la calidad de Jueces Especiales, denominándose los Jueces de Coactiva.” (Registro Oficial Suplemento 58, 2005)

En este artículo se establece claramente qué son los propios empleados de las instituciones los que van a actuar en la calidad de jueces de coactiva y que éstos se someterán a las regulaciones de este código inclusive establece a las normas de las instituciones como supletorias de este código en ausencia de ley o norma por lo cual la situación reglamentaria de los servidores llega a ser muy vaga y precisa para ser controlada forma clara por una autoridad superior. Además, que aquí se establece en la propia norma el término de “jueces de coactiva” que como vimos por la doctrina ecuatoriana y de otros países ha sido el discutido ampliamente ya que ocasiona confusión al momento de establecer la función de cada servidor en cada función del Estado.

“Art. 943.- En caso de falta o impedimento del funcionario que debe ejercer la coactiva, será subrogado por el que le sigue en jerarquía dentro de la respectiva oficina, quien calificará la excusa o el impedimento.” (Registro Oficial Suplemento 58, 2005)

Este artículo no hace más que ampliar la atribución de funciones para ejercer la potestad coactiva de forma que no necesariamente tiene que ser un empleado destinado específicamente a esto sino un subalterno esto tiene su origen en el principio de funcionalidad y eficacia en la administración pública ya que si no se cuenta con el funcionario en un principio autorizado no se puede actuar, pero esto claramente sólo lograría causar más problemas y malestares en la administración ya que por la formalidad que tiene este proceso debería notificarse debidamente al momento en que se cambia el funcionario que está llevando el procedimiento coactivo sin embargo la ley no menciona esto por ningún lado sino que simplemente atribuye el cambio de manera inmediata, esto por desconocimiento de quién es funcionario encargado puede ocasionar alteraciones de derechos en la defensa y el proceso de coactiva.

“Art. 945.- El procedimiento coactivo se ejercerá aparejando el respectivo título de crédito, que consistirá en títulos ejecutivos; catastros y cartas de pago legalmente emitidos; asientos de libros de contabilidad; y, en general, en cualquier instrumento público que pruebe la existencia de la obligación.” (Registro Oficial Suplemento 58, 2005)

Aquí podemos observar una similitud con la doctrina peruana al momento de definir que aunque el Estado tenga potestad para ejercer el cobro de deudas de manera coactiva y todos sus actos se consideren válidos por el hecho de ser públicos, aun así es necesario que esto se respalde en un título instrumento que defina la validez de la obligación esto es muy parecido al Derecho civil al momento de demandar el cumplimiento de una obligación de carácter patrimonial ya que como bien sabemos es absolutamente necesario en un juicio ejecutivo aparejada el título ejecutivo original, esto a pesar de ser un principio del área civil es aplicado en el área administrativa por ser claramente una lógica en materia de obligaciones sin embargo algo que podemos resaltar claramente es el hecho de que en este artículo se menciona el título que respalda la obligación como un título de crédito y que el título de crédito consiste en títulos ejecutivos instrumentos para probar la obligación por lo tanto sería necesario para dar trámite al procedimiento coactivo presentar estos instrumentos, esto se diferencia claramente del Derecho tributario ya que en este el título de crédito lo emite la propia de administración basado en su verificación sobre el cumplimiento o no de las obligaciones tributarias del contribuyente, mientras en este artículo esto está sujeto a la existencia de un instrumento creado por otra autoridad ,como veremos más adelante este requisito cambiará en una pequeña forma de una ley a otra pero no se alteran los contenidos de manera sustancial.

“Art. 946.- El empleado recaudador no podrá iniciar el procedimiento coactivo sino fundado en la orden de cobro, general o especial, legalmente transmitida por la autoridad correspondiente. Esta orden de cobro lleva implícita para el empleado recaudador, la facultad de proceder al ejercicio de la coactiva.” (Registro Oficial Suplemento 58, 2005)

Podemos observar como en la función administrativa la potestad para ejercer la jurisdicción coactiva estaba establecida por el traspaso de la orden de cobro de un funcionario a otro, esto de manera tacita sin necesidad de que se exprese, claro que, aunque en esta se define que es una autoridad correspondiente la que otorga esta orden nunca queda muy claro que funcionario es con exactitud el otorgante.

Coactiva en el Código Tributario

Luego de esto vamos a analizar el siguiente código referente y supletorio obligatorio para todos los procedimientos en coactiva aunque estos no sean específicamente de materia tributaria, este es el Código Tributario el cual se asemeja mucho al Código de Procedimiento Civil en lo que es la ejecución coactiva definiéndolas, y a diferencia del Código de Procedimiento Civil que define a la coactiva como una jurisdicción, ambos códigos tiene muchas semejanzas en su reglamentación de la potestad coactiva de las instituciones sin embargo el Derecho Tributario por su propia naturaleza tiene ciertas excepciones que vale resaltar diferenciar.

“Art. 157.- Acción coactiva.- Para el cobro de créditos tributarios, comprendiéndose en ellos los intereses, multas y otros recargos accesorios, como costas de ejecución, las administraciones tributarias central y seccional, según los artículos 64 y 65, y, cuando la ley lo establezca expresamente, la administración tributaria de excepción, según el artículo 66, gozarán de la acción coactiva, que se fundamentará en título de crédito emitido legalmente, conforme a los artículos 149 y 150 o en las liquidaciones o determinaciones ejecutoriadas o firmes de obligación tributaria.”

Para la ejecución coactiva son hábiles todos los días, excepto los feriados señalados en la ley.”(Registro Oficial Suplemento 38 , 2005)

De igual manera que en el Código de Procedimiento Civil el código tributario no nos trae una definición clara de lo que es la activa como potestad de la Administración pública sino que más bien de igual manera nos trae una definición de su funcionalidad y utilidad para la administración a diferencia del Código de Procedimiento Civil además de obviamente atribuir esta potestad a la administración tributaria también nos da una especie fundamentación legal sobre la cual se sustenta esta atribución y además la fundamentación ver los documentos que serán necesarios para proceder a la ejecución coactiva cabe destacar que la denominación de ejecución coactiva es algo más precisa de forma académica y teórica que la denominación de jurisdicción coactiva.

“Art. 158.- Competencia. - La acción coactiva se ejercerá privativamente por los respectivos funcionarios recaudadores de las administraciones tributarias, con sujeción a

las disposiciones de esta sección, a las reglas generales de este Código y supletoriamente en lo que fuere pertinente, a las del Código Orgánico General de Procesos.

Las máximas autoridades tributarias podrán designar recaudadores especiales, y facultarlos para ejercer la acción coactiva en las secciones territoriales que estimen necesario.” (Registro Oficial Suplemento 38 , 2005)

De igual manera que el Código de Procedimiento Civil observando una similitud en el orden de redacción en el capítulo de la jurisdicción coactiva vemos como en el siguiente artículo se define la facultad a los funcionarios para ejercer esta potestad de ejecución coactiva, de igual manera que el Código de Procedimiento Civil se sujetan estos al ejercicio de aplicación de esta potestad conforme lo dispuesto el Código Tributario y el Código Orgánico General De Procesos lo cual es cuestionable ya que el Código Orgánico General De Procesos no tiene mayor reglamentación sobre la coactiva más que los artículos que establecen el procedimiento para las elecciones de esta misma, al igual que en el Código de Procedimiento Civil se establece en el siguiente párrafo la posibilidad de facultar a los funcionarios de menor jerarquía para ejercer las acciones colectivas que sean necesarias, esto se da porque en el Derecho tributario al igual que el Derecho administrativo se pone mucho énfasis en la eficacia y eficiencia de sus acciones por lo cual la falta de un funcionario para ejercer una acción que beneficiaría a la institución pública sería una total falla administrativa.

“Art. 159.- Subrogación. - En caso de falta o impedimento del funcionario que deba ejercer la coactiva, le subrogará el que le siga en jerarquía dentro de la respectiva oficina, quien calificará la excusa o el impedimento.” (Registro Oficial Suplemento 38 , 2005)

Este artículo va de acuerdo a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil Igual también se hace este tipo de delegación de la función en orden jerárquico en caso de que faltar el funcionario respectivo, así demostrando la paridad entre el Código Tributario y el Código de Procedimiento Civil en este tema en específico de la coactiva, la única diferencia destacable es que en el Código Tributario se tiene la certeza de que la delegación de una función sería a un delegado de la administración tributaria que propiamente está facultado para ejercer su función asumiendo de que tiene un buen conocimiento sobre el ámbito tributario o al menos suponiendo esto, en el caso del Código de Procedimiento Civil y más aún cuando se trata de

funcionarios de empresas públicas esto es un poco cuestionable y no se tiene mayor certeza sobre la preparación de los funcionarios en el ámbito legal.

“Art. 160.- Orden de cobro. - Todo título de crédito, liquidación o determinación de obligaciones tributarias ejecutoriadas, que no requieran la emisión de otro instrumento, lleva implícita la orden de cobro para el ejercicio de la acción coactiva.” (Registro Oficial Suplemento 38 , 2005)

A diferencia del Código de Procedimiento Civil, el Código Tributario hace implícito el hecho de que para iniciar el procedimiento de coactiva no se necesite una orden de cobro por parte de otro funcionario sino que el título de crédito o el instrumento que determina el obligación en si ya contiene la orden de cobro esto en el ámbito tributario es una ventaja en la eficacia del tiempo para cumplir la obligación por parte del procesado, pero aquí se observa una gran diferencia conforme a lo dispuesto en el artículo 946 del Código de Procedimiento Civil que estipula que es absolutamente necesaria la orden de cobro para proceder con la ejecución coactiva y no es suficiente que el órgano ejecutor posea el título de crédito en sí. Si se mira esta pequeña comparación de artículos detenidamente podemos observar que al ser ambas normas supletorias de los procedimientos coactivos en el país tienen cierta contradicción ya que por un lado tenemos la necesidad de la orden de cobro el Código de Procedimiento Civil para proceder a la ejecución coactiva y por otro lado tenemos que el título de crédito lleva implícita la orden de cobro para el ejercicio de la acción coactiva esto puede llevar a que en ciertas instituciones se aplique lo dispuesto por el Código Tributario por la rapidez aplicación para el cobro de las deudas pero por otra parte eso no esté de acuerdo a lo dispuesto por el Código de Procedimiento Civil lo cual conduce a confusiones y equivocaciones por parte de la Administración pública y la administración de justicia, lo ideal para Acatar la disposición transitoria Segunda del Código Orgánico General De Procesos sería que se haga una evaluación de cuál de las 2 legislaciones es la más cercana a los principios que establece la Constitución en cuanto a que las leyes en contradicción deben favorecer al procesado.

Para destacar todo lo referente a como se manejan los títulos de créditos en la administración tributaria tenemos los siguientes artículos En cuáles establece lo siguiente.

“**Art. 149.- Emisión.-** Los títulos de crédito u órdenes de cobro se emitirán por la autoridad competente de la respectiva administración, cuando la obligación tributaria fuere determinada y líquida, sea a base de catastros, registros o hechos preestablecidos legalmente; sea de acuerdo a declaraciones del deudor tributario o a avisos de funcionarios públicos autorizados por la ley para el efecto; sea en base de actos o resoluciones administrativas firmes o ejecutoriadas; o de sentencias del Tribunal Distrital de lo Fiscal o de la Corte Suprema de Justicia, cuando modifiquen la base de liquidación o dispongan que se practique nueva liquidación.” (Registro Oficial Suplemento 38 , 2005)

Primero este artículo nos habla sobre la emisión de los títulos de crédito y las autoridades respectivas que tienen la facultad para emitirlos y en qué forma y sobre que deben estar basados estos, esto es muy importante ya que establece la manera en la cual se crean estos títulos que son la base para el cobro de la cuestión.

Para emitir el título de crédito en cuestión es necesario seguir ciertas formalidades que establece este artículo en las cuales se destaca que se debe detallar el concepto por el cual éste se emite, así que es necesario nombrar la obligación original por el cual va crearse este título de crédito, Pero fuera de la teoría de las obligaciones en Derecho civil no es necesario presentarla en si el concepto por el cual se crea el título de crédito ni siquiera para iniciar la ejecución coactiva.

Pero de aquí adelante para ver las facilidades que existen con la emisión de título de crédito en el Código Tributario en comparación al Código de Procedimiento Civil se destacan los siguientes tres artículos que tocan facilidades reales y materiales para los contribuyentes que tengan problemas al momento de saldar a sus deudas.

“**Art. 151.- Notificación.** - Salvo lo que dispongan leyes orgánicas y especiales, emitido un título de crédito, se notificará al deudor concediéndole ocho días para el pago. Dentro de este plazo el deudor podrá presentar reclamación formulando observaciones, exclusivamente respecto del título o del Derecho para su emisión; el reclamo suspenderá, hasta su resolución, la iniciación de la coactiva.” (Registro Oficial Suplemento 38 , 2005)

Podemos observar en qué se distingue sustancialmente la emisión de un título de crédito en la administración tributaria en este artículo a diferencia de la emisión de un título de crédito por parte de la Administración pública en el Código de Procedimiento Civil, es en éste artículo y los subsiguientes en los cuales se otorga una mayor protección al deudor como por ejemplo el hecho de que es necesario la existencia del título de crédito y concederle un plazo de 8 días para el pago inclusive es una garantía procesal incluida, que como vemos el deudor pueda presentar formulario reclamaciones sobre la emisión del título de crédito, logrando incluso suspender el trámite administrativo de la coactiva hasta su resolución.

“**Art. 152.-** Compensación o facilidades para el pago.- Practicado por el deudor o por la administración un acto de liquidación o determinación tributaria, o notificado de la emisión de un título de crédito o del auto de pago, el contribuyente o responsable podrá solicitar a la autoridad administrativa que tiene competencia para conocer los reclamos en única y definitiva instancia, que se compensen esas obligaciones conforme a los artículos 51 y 52 de este Código o se le concedan facilidades para el pago.”
(Registro Oficial Suplemento 38 , 2005)

En mejora de la defensa de los derechos de los contribuyentes y administrados vemos con el Código Tributario da la opción de pago al contribuyente para que pueda saldar las deudas con la administración inclusive de forma no inmediata sólo dando como caución el 20% de la obligación tributaria y permitiéndole justificar las razones por las cuales no puede realizar el pago de contado Otorgándole plazos de 24 meses hasta 4 años para poder saldar su deuda, esto es una gran diferencia en materia de garantía procesal y de defensa de los ministrados frente a las acciones de la Administración pública por lo que tiene el administrado una opción más antes de que la administración inicié el trámite de procedimiento coactivo lo cual no se aplica de manera inmediata por parte de las administraciones públicas no tributarias cuando estás realizan procedimientos de ejecución coactiva de acuerdo a sus reglamentos y potestades pero como vemos los tres artículos antes vistos dotan al contribuyente de facilidades para el pago y Derecho la defensa aunque sea sólo en sede administrativa y no judicial lo cual Aunque siga siendo discutible es una defensa innegable y ventaja que debería ser aplicada de inmediato por estar de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución.

La Coactiva en el Código Orgánico General de Procesos

Como hemos establecido anteriormente en el Código Orgánico General de Procesos no introdujo ningún cambio sustancial al trámite de coactiva ya existente en ninguno de los dos ámbitos ni tributario ni administrativo, el único cambio que se dio con la publicación de este código fue el trámite para el juicio de excepciones a la coactiva que es tramitado por la función judicial en nuestro país así distinguiéndose del poder administrativo y denotando la separación de poderes del Estado, sin embargo este hecho no deja de todo satisfecho ciertos hechos que se dan en conjunto con toda la legislación sobre la ejecución coactiva más que todo en ámbito administrativo.

“Art. 315.- Procedimiento de excepciones a la coactiva. El procedimiento ordinario será aplicable a todos los procesos de conocimiento en los que se propongan excepciones a la coactiva.

Para el caso de excepciones a la coactiva, la o el juzgador calificará la demanda en el término previsto para el procedimiento ordinario, citará al funcionario ejecutor a fin de que suspenda el procedimiento de ejecución y convocará en dicha calificación a audiencia conforme con las reglas generales de este Código.” (Registro Oficial Suplemento 506 , 2015)

En estos son artículos vemos primero como incluye el procedimiento de excepciones en coactiva como procedimiento ordinario para su tramitación y que este no tenga ninguna diferenciación especial a ese procedimiento. Conmovemos en el ámbito judicial si podemos proponer excepciones relativas a la obligación de forma directa. Pero este sería un último recurso ya que como vemos no cabe la casación para esta resolución e inclusive no se otorgaría este trámite de excepciones para resolver este tipo de controversias si algunas de estas elecciones han sido resueltas por la jurisdicción contenciosa.

“**Art. 317.-** Suspensión de la ejecución coactiva. Para que el trámite de las excepciones suspenda la ejecución coactiva, será necesaria la consignación de la cantidad a que asciende la deuda, sus intereses y costas, aun en el caso de que dichas excepciones propuestas versaren sobre falsificación de documentos o sobre prescripción de la acción.

Si el deudor no acompaña a su escrito de excepciones la prueba de consignación, no se suspenderá el procedimiento coactivo y el procedimiento de excepciones seguirá de esa forma.” (Registro Oficial Suplemento 506 , 2015)

Este último artículo ha sido debatido ampliamente ya que para poder acceder a la justicia y una tutela judicial efectiva necesariamente debemos consignar la cantidad que la administración pública nos está exigiendo, eso inclusive sí dicha acción de la administración personas sobre falsificación de documentos o prescripción, se aclara de la consignación por sí sola no constituye un pago de la deuda que se exige bien está claro que no se admitirá el trámite sino se acompaña la prueba de la consignación. Esto es claramente una vulneración al derecho de la tutela judicial efectiva y la defensa consagrados en la Constitución sin embargo ha sido aceptado por el legislador probablemente con el argumento de qué es una garantía suficiente para que la administración pública recupere de forma eficaz su crédito y el deudor inicie la acción de manera confiable y no solo para dilatar el proceso de cobro, pero esto en detrimento de los derechos de los administrados. Además como punto final la administración tiene una ventaja en la cual si luego de 30 días no se impulsa el proceso este terminará a favor de la administración tributaria sin necesidad de realizar si el fondo del proceso demuestran que existió algún error por parte de la administración, por lo cual este último párrafo se presta para que exista inclusive impunidad en la administración de justicia.

Finalmente el COGEP trae consigo la disposición transitoria segunda que designa al Código de Procedimiento Civil y al Código Tributario como las leyes que se aplicaran en todos los tramites coactivos pero esto como ya vimos anteriormente con la cuestión del título de crédito en ambos códigos nos trae la discusión de cual norma debe ser directamente aplicable ya que existan ambas leyes y no puede ignorarse ninguna sin tener un argumento válido, esto de acuerdo a lo que expresa el autor “Cualquier norma jurídica que esté vigente y además sea válida, es decir, que haya sido expedida por autoridad competente, siguiendo las reglas de su

producción y que no se contradiga con los principios constitucionales, tiene que ser aplicada.”
(Ávila, 2012)

La Coactiva en el Código Orgánico Administrativo

El 7 de julio del 2017 se publica el Código Orgánico Administrativo para así lograr la unión y armoniosita entre los cuerpos legales en el ámbito administrativo así como se hizo con el Código Orgánico General De Procesos, esto llevó a que se realicen cambios en el ámbito de la jurisdicción coactiva llamada anteriormente así nuestro país ahora en el nuevo código coactiva pasa la denominación de potestad coactiva que es muy acertada ya que es la potestad que tiene netamente la administración pública y el poder ejecutivo del Estado, y podemos destacar así como se divide el concepto de un cuerpo de legislación civil como el anterior Código de Procedimiento Civil al cual no pertenecía un trámite administrativo propio como anteriormente habíamos aclarado y estipulado, sin embargo como todo en un cuerpo legal es susceptible de análisis para señalar y cuestionar sus apreciaciones sobre el Derecho además de lo referente que debe manejarse en la ejecución la coactiva en esta nueva época.

“Art. 261.- Titular de la potestad de ejecución coactiva y competencias. Las entidades del sector público son titulares de la potestad de ejecución coactiva cuando esté previsto en la ley.

La determinación de responsabilidades derivadas del control de recursos públicos que realiza la Contraloría General del Estado se sujetará a lo previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

El ejercicio de la potestad de ejecución coactiva una vez que se ha declarado prescrito, acarreará la baja del título de crédito.

La caducidad del procedimiento de coactiva acarreará la baja del título de crédito.”(Registro Oficial Suplemento 31 , 2017)

Como vemos en este artículo no se define qué es la potestad de coactiva y cuál es su utilidad dentro de la administración pública sino más bien define qué es la potestad de las instituciones del sector público. Por ley distingue a la Contraloría General del Estado en el control de recursos públicos, algo que no debería existir en este artículo por no tener una relación directa con coactiva a diferencia de otros cuerpos legales anteriores este artículo mencionalo referente sobre la prescripción y la caducidad del procedimiento de coactiva aunque no especifica cuáles son los términos exactos para la prescripción o caducidad de esta sin embargo se debe suponer que el plazo para que opere la prescripción o la caducidad debe ser el mismo que para los actos administrativos en general por tratarse la coactiva de un procedimiento administrativo en si aunque la legislación no lo aclara al final de esta manera de forma expresa.

“Art. 262.- Procedimiento coactivo. El procedimiento coactivo se ejerce privativamente por las o los respectivos empleados recaudadores de las instituciones a las que la ley confiera acción coactiva. En caso de falta o impedimento le subrogará su superior jerárquico, quien calificará la excusa o el impedimento.

El procedimiento coactivo se ejercerá aparejando el respectivo título de crédito, que se respaldará en títulos ejecutivos; catastros y cartas de pago legalmente emitidos; asientos de libros de contabilidad, registros contables; y, en general, en cualquier instrumento público que pruebe la existencia de la obligación.

La o el empleado recaudador no podrá iniciar el procedimiento coactivo sino fundado en la orden de cobro, general o especial, legalmente transmitida por la autoridad correspondiente. Esta orden de cobro lleva implícita para la o el empleado recaudador, la potestad de proceder al ejercicio de la coactiva.

Si las rentas o impuestos se han cedido a otro, por contrato, la coactiva se ejercerá a petición de la o del contratista por la o el respectivo funcionario, quien no podrá

excusarse sino por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con la o el contratista o la o el deudor.” (Registro Oficial Suplemento 31 , 2017)

Este artículo engloba en gran medida todo lo referente a coactiva establecido anteriormente por el Código de Procedimiento Civil y por el Código Tributario pero si nos referimos a la cuestión en la cual soy diferenciado el Código Tributario por tener implícita la orden de cobro en el título de crédito aquí vemos como este artículo expresa la necesidad de que la autoridad superior otorga la orden de cobro a un funcionario encargado de ejecutar la potestad coactiva, con respecto a los títulos de crédito vemos como se hace mención que estos deben estar respaldados por instrumentos de la administración pública para su creación siendo el título de crédito ahora el único documento en firme para proceder a la jurisdicción coactiva en conjunto con la orden de cobro. Finalmente tenemos un caso excepcional en este nuevo código ya que en su último párrafo establece que sí se cedió rentas impuestos por contrato la coactiva se podrá ejercer a petición de los contratistas que a pesar de prestar funciones para el Estado no dejan de ser particulares sometidos al derecho privado por lo cual aquí tenemos una clara contradicción entre la finalidad y destinación de lo que debe ser la coactiva como potestad de la administración pública.

“Art. 267.- Condición para el ejercicio de la potestad de ejecución coactiva. Únicamente las obligaciones determinadas y actualmente exigibles, cualquiera sea su fuente o título, autorizan a la administración pública a ejercer su potestad de ejecución coactiva al término del tiempo previsto en este Código para su pago voluntario.” (Registro Oficial Suplemento 31 , 2017)

Demostrando un avance en Derecho este artículo de la potestad coactiva intenta obligar que la administración solamente busqué perseguir y ejecutar obligaciones que sean demandables y actualmente exigibles cualquiera que sea su fuente título, pero en este punto debería hacer mención sobre la importancia del título de crédito ya que éste es el que respalda de la obligación primeramente bien si luego autoriza la administración pública de ejercer la potestad de ejecución coactiva.

“Art. 269.- Reclamación sobre títulos de crédito. En caso de que la obligación haya sido representada a través de un título de crédito emitido por la administración de conformidad con este Código, la o el deudor tiene Derecho formular un reclamo administrativo exclusivamente respecto a los requisitos del título de crédito o del Derecho de la administración para su emisión, dentro del término concedido para el pago voluntario.

En caso de que se haya efectuado un reclamo administrativo sobre el título de crédito, el procedimiento de ejecución coactiva se efectuará debido al acto administrativo que ponga fin al procedimiento.” (Registro Oficial Suplemento 31 , 2017)

Aunque se había definido anteriormente sobre el hecho de que la administración pública resuelva por sí misma controversias en recursos que puede afectar su patrimonio propio, se ha creado un nuevo mecanismo por el cual es posible que la administración revisa un reclamo sobre la procedencia del título de crédito y sus requisitos para la emisión lo cual en sí es algo aplaudible innegablemente es un avance en Derecho pero sería lo ideal que se resuelva por parte de un órgano imparcial no la misma administración que está encargada de velar por los intereses del Estado.

Esto último también lo expresa el siguiente autor de manera general para el Derecho Administrativo como una paradoja de este mismo.

“No obstante, el sistema del Derecho Administrativo ha de incorporar el reglamento, que es una fuente creada por uno de los sujetos de la relación jurídico-administrativa, y esto es una paradoja del Derecho Administrativo. En todas las restantes disciplinas del Derecho privado, la innovación del Derecho o de aquellas reglas a las cuales se deben sujetar los sujetos está establecida previamente por la ley. Es el paradigma democrático bajo el cual convivimos. Pero en el Derecho Administrativo se da la paradoja de que uno de los sujetos, el que está a la cabeza de la Administración, que es el Presidente de la República, él, por sí mismo, puede en principio imponer reglas en esta relación con el administrado.” (Vergara, 2016)

“Art. 270.- Régimen subsidiario. En lo previsto en este Título para la ejecución coactiva de obligaciones a favor de las administraciones públicas, el órgano ejecutor

puede aplicar las reglas previstas para la etapa de apremio en el proceso de ejecución previsto en este Código.” (Registro Oficial Suplemento 31 , 2017)

De acuerdo al cambio que el país ha vivido en los últimos años en materia legal en todos los aspectos para el campo administrativo no es la sección que ahora ya no se toma en cuenta al Código Tributario como norma supletoria Código de Procedimiento Civil de que obviamente este código viene a reemplazará a este último código, sin embargo el hecho de que no se tome en ningún punto al Código Tributario para resolver, el Código Orgánico General de Procesos tiene que ver con acertada decisión de considerar totalmente a la coactiva como una institución de carácter netamente administrativo ,por lo cual fuera de la trámite de secciones que vimos anteriormente y que si se tramita en la función judicial con el Código Orgánico General de Procesos todo lo respectivo a la ejecución para estos casos de coactiva bajo este código deben ir y conforme a las reglas de este mismo código.

La Coactiva en las Empresas Públicas del Ecuador

No fue Sino hasta el año 2009 cuando se publicó la ley de empresas públicas en la cual se otorgó la jurisdicción coactiva como una potestad de las empresas públicas del Estado, esto en el artículo 11 de la ley.

“Art. 11.- DEBERES Y ATRIBUCIONES DEL GERENTE GENERAL. - El Gerente General, como responsable de la administración y gestión de la empresa pública, tendrá los siguientes deberes y atribuciones: (...)

16. Ejercer la jurisdicción coactiva en forma directa o a través de su delegado”
(Registro Oficial Suplemento 48, 2009)

Por lo tanto, el que tiene la capacidad para ejercer la potestad coactiva es el gerente general, pero al igual el Código Tributario del Código de Procedimiento Civil esta potestad es delegable a los funcionarios encargados del área financiera o de tesorería como sucede así muchas empresas públicas.

“CUARTA: JURISDICCION COACTIVA. - Las empresas públicas, para la recaudación de los valores adeudados por sus clientes, usuarios o consumidores, gozan de jurisdicción coactiva, que se la ejercerá de conformidad con la reglamentación interna de la empresa pública y demás normativa conexas.” (Registro Oficial Suplemento 48, 2009)

Luego de esto tenemos la cuarta disposición transitoria de la ley de empresas en la cual se Establece la motivación por la cual las empresas públicas van a gozar de jurisdicción coactiva, nótese que aún se sigue considerando el término como jurisdicción y no como una potestad con el actual código orgánico administrativo. Estas motivaciones claramente ayudan la recaudación de valores adeudados, pero como lo dice la ley con sus clientes así que en realidad estos valores pertenecen a una relación de carácter privado y no de carácter público sin embargo vemos como la atribución de la potestad coactiva avanzado a través del tiempo inclusive para las empresas del Estado que no necesariamente son totalmente de carácter público. Porque, aunque se dé el hecho de que las empresas del Estado estén compuestas en su mayoría por capital público así sea un 51% no necesariamente esto debe causar que se usen potestades en un principio están concebidas teóricamente para el Estado exclusivamente en beneficio de particulares.

La Coactiva de acuerdo con el Derecho Constitucional

Ahora veremos si es que todo lo expuesto anteriormente está en armonía con el Derecho constitucional de nuestro país como ya hemos mencionado anteriormente como con ciertos elementos de la coactiva y posterior a la publicación del código orgánico administrativo pueden vulnerar el debido proceso, el Derecho la defensa y los más elementales principios del Derecho civil para las obligaciones entre particulares, cuando esta relación nazca de un tipo obligación de carácter privado pero aplicado por el Estado, además veremos si la regulación actual establecida para la potestad de la ejecución coactiva responde en la actualidad y con todo lo que anteriormente a las teorías más elementales sobre el Estado de Derecho y los fines del Estado para con los ciudadanos.

Primero es necesario destacar el principio de acceso a la justicia y la tutela efectiva de los derechos.

“Art. 75.- Toda persona tiene Derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.” (Registro Oficial - República del Ecuador, 2008)

Con la llegada de la Constitución del 2008 se transformó el sistema de derecho en uno que como define el siguiente autor “es la objetivación de los derechos mediante su conversión en elementos objetivos del ordenamiento, de tal suerte que ya no son únicamente límites (derechos subjetivos) al ejercicio del poder del Estado, sino que son además pilares del funcionamiento de todo el Estado.” (Corte Constitucional del Ecuador, 2013) , lo cual cambia el paradigma de aplicación de derechos en el país de forma histórica.

“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el Derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. (...)

5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.” (Registro Oficial - República del Ecuador, 2008)

En el primer punto de este artículo tenemos la base para la aplicación del debido proceso de forma inmediata como también hace una definición acertada el siguiente autor.

“En las democracias constitucionales contemporáneas la forma de garantizar derechos más conocida es aquella que se ejerce ante la jurisdicción, comúnmente conocida como garantías jurisdiccionales de los derechos. Estas no son otra cosa que la posibilidad de ejercer el derecho de acción para lograr la tutela efectiva de los derechos.” (Corte Constitucional del Ecuador, 2012)

La naturaleza de las leyes por si misma ocasiona que existan conflictos entre ellas, pero que los administradores de justicia están en toda su capacidad para interpretar y resolver, esto según el autor que expresa.

“Una norma, dos o más interpretaciones, la mejor. En general, el derecho siempre es interpretable. Este fenómeno se produce porque las normas se expresan a través del lenguaje y las palabras tienen múltiples sentidos en sí mismas, y estos se multiplican en el contexto.” (Ávila, 2012)

“Art.76.numeral 7.- El Derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...)

h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra. (...)

m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.” (Registro Oficial - República del Ecuador, 2008)

Si bien es claro que el derecho positivo determina las formas en que se va a llevar a cabo los procesos y las defensas respectivas de estos por cada medio, bien está que la Constitución con estos artículos busca que esto se implante en cada procedimiento para que un Estado de indefensión no sea un hecho, esta coexistencia entre el existente positivismo y el garantizo constitucional cabe en la siguiente expresión “Estas similitudes y diferencias entre neo constitucionalismo y positivismo son las que en última instancia permiten entender el fenómeno de “constitucionalización del ordenamiento jurídico” y la caracterización del Estado contemporáneo como un Estado constitucional de derecho” (Corte Constitucional del Ecuador, 2013)

“Art. 168.- La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: (...)

3. En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución.” (Registro Oficial - República del Ecuador, 2008)

Como ya antes mencionamos el hecho de que cada empleado de la función pública se mantenga en su área de poder del Estado asignada es algo esencial, este artículo manifiesta una prohibición para las autoridades que consideren ejercer funciones de administración de justicia, pero con lo visto anteriormente en la coactiva esto entra en cuestión en nuestro país, sobre la importancia de que cada función se mantenga en su rama observamos la siguiente definición.

“En la función pública los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado, por lo mismo, el régimen de tal función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de manera eficaz, regular y continua,” (Morales, 2012)

“Art. 169.- El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso.

No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.” (Registro Oficial - República del Ecuador, 2008)

Por lo antes expuesto se demuestra que el hecho de que existan muchas legislaciones en coactiva va en contra de este artículo que consagra la uniformidad como un principio, además que no se tenga conocimiento en el proceso del título de crédito o una muestra clara del documento por el cual se le ejecuta va en contra del principio de intermediación para las partes todos estos inconvenientes configuran garantías al debido proceso, sin resaltar las demás ya tratadas en este estudio.

“Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.” (Registro Oficial - República del Ecuador, 2008)

Con lo establecido en este artículo los servidores públicos en cualquier rama del Estado deben coordinar sus acciones para que estas estén de acuerdo a los derechos reconocidos en la Constitución, esto incluso podría llevar a la posibilidad de que se reforme el modo de operar y

los reglamentos de muchas instituciones en la aplicación de la ejecución coactiva, sin embargo la confusión que existe en esta institución no ha permitido una justa aplicación sino una imitación continua de lo antes establecido.

Criterio de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional se manifestó respecto al caso CASON.ro.0778-12-EP el cual versaba sobre una ACCION DE PROTECCION POR EMISION DE TITULO DE CREDITO por medio de la sentencia No. 335-16-SEP-CC en la cual se ACEPTA dicha acción, esta es de gran relevancia para nuestro estudio ya que los hechos que se discuten en este proceso se relación directamente con la falta de cumplimiento de garantías procesales en específico con la falta de notificación del título de crédito por la empresa pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT) la cual inicio todo el proceso coactivo sin siquiera haber notificado de la existencia del título de crédito a su deudor, lo cual vulnera su derecho a la defensa.

Los antecedentes del caso son los siguientes:

El señor Víctor Hugo Barquea Larrea, por sus propios y personales derechos, presentó acción de protección en contra del juez provincial de coactivas y del jefe financiero administrativo de Chimborazo de la Empresa Pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP.

Esta acción le correspondió conocer al juez segundo de lo civil y mercantil de Chimborazo, quien mediante sentencia dictada el 4 de enero de 2012, resolvió: "se declara sin lugar la Acción de Protección presentada por VICTOR HUGO DARQUEA LARREA...".

Esta decisión fue apelada por el señor Víctor Hugo Barquea Larrea. La Corte de Justicia de Riobamba, Sala Especializada de lo Civil, el 10 de marzo de 2012, resolvió: "desechando el recurso de apelación, conforma en todas sus partes la sentencia dictada por el Juez de origen".

El principal argumento para presentar la demanda por inconstitucionalidad fue el siguiente el accionante:

“Que reclamó mediante acción de protección, la tutela de sus derechos violentados, ya que jamás habría sido notificado con el título de crédito No. 0010-CHO-2011 emitido por el jefe financiero de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones

CNT EP, lo cual lo dejó en indefensión, siguiendo además a sus espaldas el juicio coactivo que llegó hasta la retención y embargo de sus bienes mantenidos en el Banco del Pichincha” (ACEPTA ACCION DE PROTECCION POR EMISION DE TITULO DE CREDITO, 2016)

Este siendo el único y principal argumento en su demanda señalando que no se han aplicado la norma jurídica pertinente, incurriendo así en la denegación de la tutela judicial efectiva, la motivación y la seguridad jurídica, que se encuentran establecidos en los principios contemplados en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7 y 82 de la Constitución de la República.

Respecto al artículo 75 de la Constitución de la República, señala que otorga el derecho a todos los ecuatorianos a no quedar en indefensión, y al no tomar en cuenta los jueces de la Sala la falta de notificación del título de crédito en su contra, estarían dejándole en indefensión y por ende se estaría violando los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución de la República.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados El accionante, en su argumentación, determina que la sentencia en lo principal vulnera “sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica garantizados en los artículos 75,76 y 82 de la Constitución de la República.” (ACEPTA ACCION DE PROTECCION POR EMISION DE TITULO DE CREDITO, 2016)

La Corte Constitucional para considerar lo anteriormente expuesto primero hace una consideración sobre la coactiva estableciendo que estos si son de naturaleza administrativa y por lo tanto si son totalmente justiciables por medio de acción de protección, con esto dejando sin validez el argumento que habían manifestado las anteriores jueces de Sala Especializada que habían conocido el caso.

Luego de esto la Corte Constitucional hace referencia a su propia jurisprudencia para resolver la cuestión de la tutela judicial efectiva.

"La Corte Constitucional en la sentencia No. 187-14-SEP-CC, estableció: "Es claro entonces que el derecho a la tutela judicial, no implica únicamente el derecho de acceder a la justicia, por el contrario, comporta también el deber de los jueces y juezas de ajustar sus actuaciones dentro del marco constitucional y legal correspondiente, por tanto, este derecho constituye un derecho integral, al ser los jueces los encargados de realizar la vigencia de los derechos constitucionales".”(ACEPTA ACCION DE PROTECCION POR EMISION DE TITULO DE CREDITO, 2016)

Con esto la corte manifiesta un criterio claro en cuanto a que la tutela judicial efectiva existe en todos los actos donde jurídicos donde se tenga que observar la ley por parte de los funcionarios, esto además del criterio de tres momentos en los cuales la tutela judicial existe, esto es cuando se acude al órgano jurisdiccional sin ningún impedimento, cuando el órgano sustancia el proceso de acuerdo con lo establecido en derecho y finalmente cuando se obtiene una resolución.

Por lo tanto, podemos aseverar con este criterio que en cualquier proceso en el cual no se observe una norma pertinente se estaría vulnerando la tutela judicial efectiva lo cual llevaría a una vulneración del debido proceso por lo cual todo lo actuado sería totalmente inconstitucional. Sin embargo, cabe recalcar que este criterio no debería ser manifestado todo un siempre solamente en el ámbito constitucional ya que de por si existiendo normas claras sobre el título de crédito como los contenidos en el código tributario estas deberían ser observadas en conjunto por los actuarios de la función administrativa encargados de ejercer la potestad coactiva.

Capítulo III

Metodología de la investigación

Métodos de la investigación

Los siguientes métodos que emplearse en la investigación serán los siguientes:

Método analítico: Lo podemos definir como un método “que distingue las partes de un todo y procede a la revisión ordenada de cada uno de los elementos por separado” como se cita en (Maya, 2014) siendo un método idóneo para esta investigación ya que se analizara diferentes elementos de estudio sobre el tema.

Método sintético: Podemos decir que “Es el que analiza y sintetiza la información recopilada, lo que permite ir estructurando las ideas.” (Maya, 2014) Su utilidad y relevancia radica en poder ayudar a dar resultados sobre las diversas ideas planteadas en este estudio.

Método deductivo: Se ha definido como “Es una forma de razonamiento que parte de una verdad universal para obtener conclusiones particulares.” (Maya, 2014) En nuestra investigación nos ayudara a descubrir efectos no conocidos de hechos establecidos como leyes o verdades.

Método inductivo: Se contrapone al método deductivo por lo que este parte de hechos particulares para determinar hechos universales. Esto en la investigación se plasmará cuando se recopilen varios hechos particulares para demostrar un hecho universal.

Enfoques de la investigación

Método cuantitativo: Se caracteriza por “la recolección de datos para probar hipótesis, con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías.” (Hernandez, 2010) Esto en ciencias sociales supone un reto de considerar ciertas leyes universales, pero en derecho es factible su aplicación al tener el derecho principios que lo rigen universalmente.

Método cualitativo: Es aquel que a diferencia del cuantitativo “Utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación.” (Hernandez, 2010) Este es el método ideal para nuestra investigación ya que

nos da un campo más amplio de interpretación de resultados, ideal para responder a nuestras preguntas.

Método mixto: Al aplicar los dos métodos antes descritos la investigación tiene este carácter de mixto al tomar ambos aspectos de la investigación para obtener un mejor panorama sobre la problemática o el fenómeno que se investiga.

Población y muestra

Para nuestro estudio la población seleccionada es la de los profesionales del derecho en la República del Ecuador que según el censo del INEC en el año 2010 registraron 37373 profesionales del derecho, por motivos de ubicación de la investigación trabajaremos con el segmento registrado en el Colegio de Abogados del Guayas conforme a su último listado de socios registrados en el año 2016, como nuestra población seleccionada.

Tamaño de la muestra

Para calcular el tamaño de la muestra usamos la siguiente fórmula.

$$n = \frac{N \times o^2 \times Z^2}{(N-1) e^2 + o^2 \times Z^2}$$

$$n = \frac{15070 \times 0.5^2 \times 1.65^2}{(15070-1) 0.05^2 + 0.5^2 \times 1.65^2}$$

$$n = \frac{15070 \times 0.25 \times 2.72}{37.67 + 0.25 \times 2.72}$$

$$n = \frac{10257.01}{38.35} \qquad n = 265$$

n = Tamaño de la muestra (265)

e = Coeficiente de error 5% (0.05)

N = Población universo 15070

Z= Porcentaje de error 95% (1.65)

o= Proporción esperada 50% (0.5)

Con los datos que tenemos sobre la población a estudiar siendo este definido en una población de 15070 profesionales del derecho registrados en el Colegio de Abogados del Guayas según su nómina de socios del 2016. Con un margen de error del 5% y un nivel de confianza del 90% obtenemos como un resultado para el tamaño de nuestra muestra el valor de 265.

Técnicas e instrumentos de recolección de datos

La encuesta

Para la realización de la encuesta tomaremos en cuenta la utilización de preguntas claras y específicas que no sugieran ningún tipo de respuesta y reflejen las variables antes señaladas que serán propiamente evaluadas y esquematizadas en cada una de las preguntas específicas, para así obtener resultados más fiables y menos sesgados por la subjetividad de los encuestados.

En las respuestas solo se responderán a cinco niveles de resultados que varían desde “estando totalmente de acuerdo” valorado como el máximo de valor para la respuesta y en “total desacuerdo” como el mínimo valor para una respuesta.

También se da el caso de que las preguntas solo puedan ser contestadas con un sí, no y no tiene conocimiento. Lo que daría resultados más fiables y específicos con menos criterios subjetivos, pero a su vez obliga a formular preguntas más rígidas.

La entrevista

Con la entrevista se logrará tener un panorama más amplio y diverso que mejore la comprensión y desarrollo del tema sobre lo que puede reflejar la evaluación de las variables desde una perspectiva más amplia, generalizada y con subjetividad cuando estas son aplicadas diariamente por los profesionales del derecho en sus labores diarias.

Por lo tanto, para realizar la entrevista se ha buscado que los entrevistados sean personas que tengan un amplio conocimiento y criterio sobre el tema y todo lo relacionado a este, además de una clara experiencia que haga que sean más fiables todos sus criterios y afirmaciones.

Análisis de resultados

A continuación, presentaremos los resultados de los dos instrumentos de recolección de datos que fueron aplicados en la ciudad de Guayaquil a los distintos profesionales del derecho del 4 de septiembre al 15 de septiembre del año 2017.

Formato del modelo de encuesta sobre la jurisdicción coactiva en el Ecuador aplicados a los profesionales del derecho en la provincia del Guayas

Elija solamente una respuesta en las siguientes preguntas.

Respuestas

- 1.) Totalmente de acuerdo
- 2.) De acuerdo
- 3.) No está seguro
- 4.) En desacuerdo
- 5.) Totalmente en desacuerdo

1.- ¿Ha conocido usted en labor diaria sobre algún caso de procedimiento de coactiva?	Si 76%	No 24%			
2.- ¿Tiene conocimiento sobre cómo se tramita el procedimiento de coactiva en el Ecuador?	Si 81%	No 19%			
3.- ¿Considera usted que los funcionarios públicos de empresas públicas tramitan los procedimientos de coactiva respetando el debido proceso?	Si 24%	No 71%	Desconoce 5%		
4.- ¿Considera usted que en los procedimientos de coactiva en empresas públicas las notificaciones se realizan de manera oportuna como establece la ley?	Si 38%	No 43%	Desconoce 19%		
5.- ¿Cree que las resoluciones por parte de las autoridades en el procedimiento suelen ser acordes a la ley y a los principios de la Constitución?	Si 24%	No 62%	Desconoce 14%		
6.- ¿En general, considera usted que el procedimiento de coactiva en el país está estructurado dentro de la ley de una manera en la que no puedan existir vulneraciones de derechos?	1 14%	2 19%	3 28%	4 14%	5 25%
7.- ¿Considera que los procedimientos de coactiva vulneran los derechos de los administrados?	1 49%	2 19%	3 9%	4 9%	5 14%
8.- ¿Debería reformarse la legislación de los procedimientos de coactiva?	1 71%	2 9%	3 14%	4 6%	5 0%
9.- ¿Las obligaciones exigidas a los usuarios siempre están claramente determinadas?	1 14%	2 19%	3 28%	4 14%	5 25%

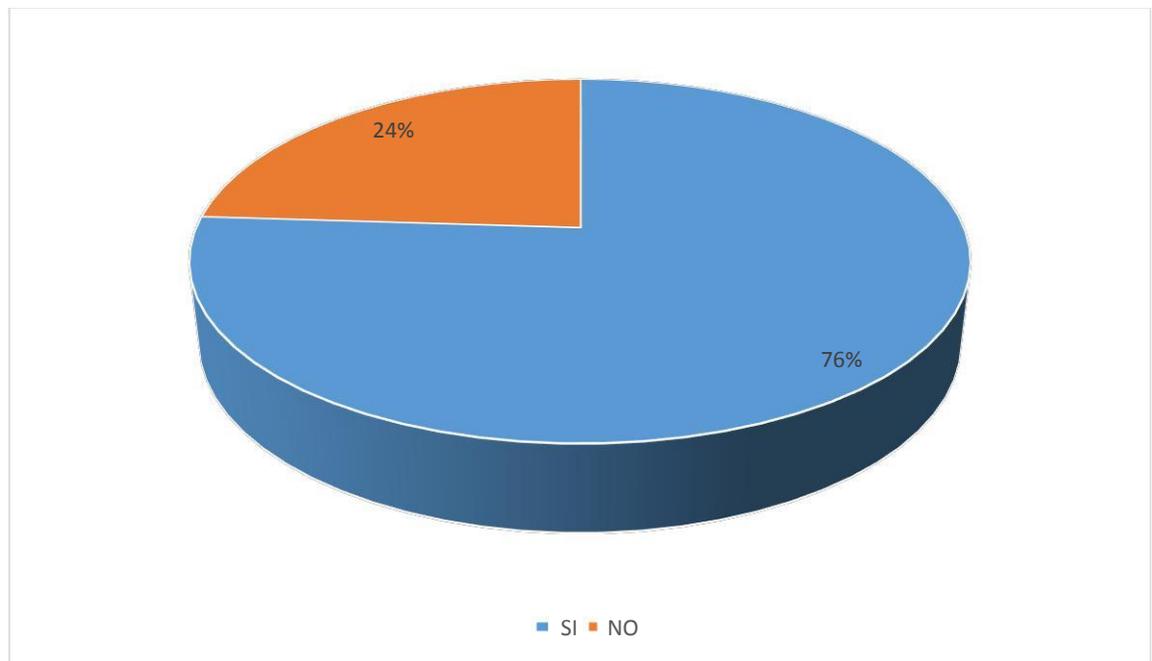
10.- ¿Los usuarios sometidos a proceso coactivo siempre aceptan la existencia de la obligación demandada sin intentar discutir su origen?	1	2	3	4	5
	4%	6%	14%	6%	70%
11.- ¿La empresa pública soluciona efectivamente cualquier reclamo sobre la existencia de la obligación?	1	2	3	4	5
	2%	7%	9%	25%	57%
12.- ¿Iniciado el proceso la empresa pública acepta archivar el proceso si existen irregularidades al determinar la obligación?	1	2	3	4	5
	0%	9%	14%	6%	71%
13.- ¿Iniciado el proceso la empresa pública acepta archivar el proceso si han existido irregularidades al notificar al usuario?	1	2	3	4	5
	6%	9%	14%	6%	65%
14.- ¿Es una grave vulneración de derechos el hecho que el usuario no sea notificado a tiempo?	1	2	3	4	5
	71%	9%	14%	6%	0%
15.- ¿Cree que esta reforma debería ir dirigida a que se respete las garantías del proceso?	1	2	3	4	5
	71%	9%	14%	6%	0%

1.- ¿Ha conocido usted en labor diaria sobre algún caso de procedimiento de coactiva?

Tabla 1. Conoce casos de coactiva

	Frecuencia	%
SI	202	76%
NO	63	24%
Total	265	100%

Grafico 1. Conoce casos de coactiva



Autor: Wilfrido Wasbrum Tinoco

Fuente: Encuestas

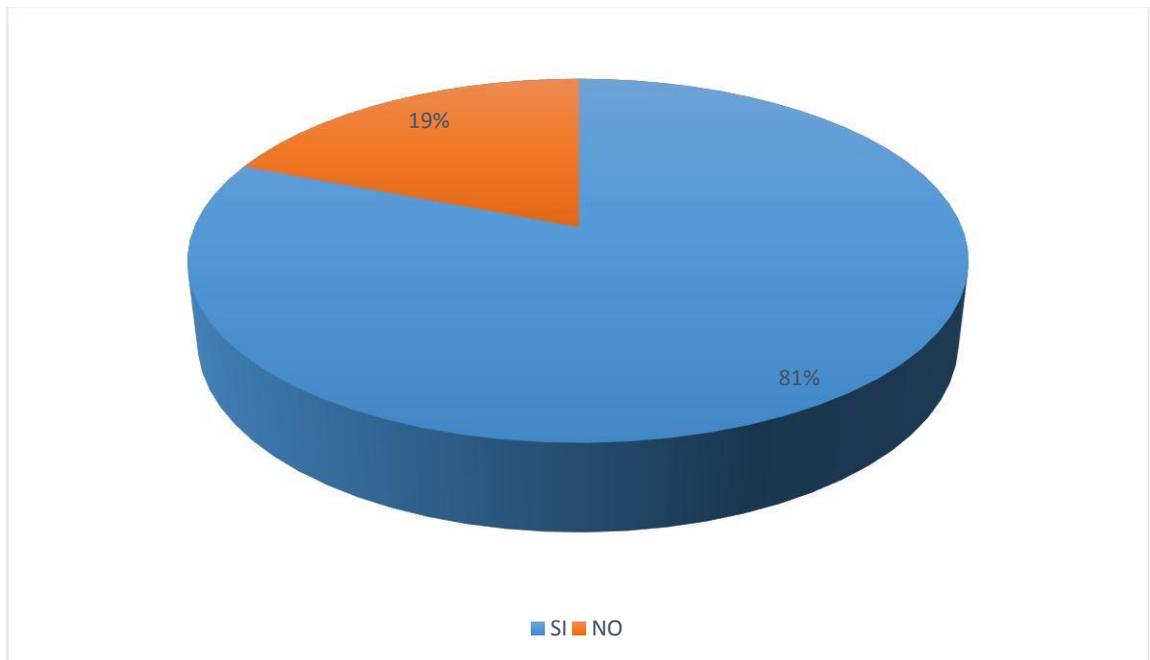
Observamos que tres de cada cuatro profesionales conocían casos de coactiva, aunque necesariamente no debían haber trabajado un caso de estos sino pudieron tener conocimiento en forma de consulta. El resto de profesionales no han conocido este tipo de casos lo que es destacable ya que se presentan muchos en la actualidad pero no todos los profesionales conocer su manejo.

2.- ¿Tiene conocimiento sobre cómo se tramita el procedimiento de coactiva en el Ecuador?

Tabla 2. Conoce el procedimiento de coactiva

Respuestas	Frecuencia	%
SI	214	81%
NO	51	19%
Total	265	100%

Grafico 2. Conoce el procedimiento de coactiva



Autor: Wilfrido Wasbrum Tinoco

Fuente: Encuestas

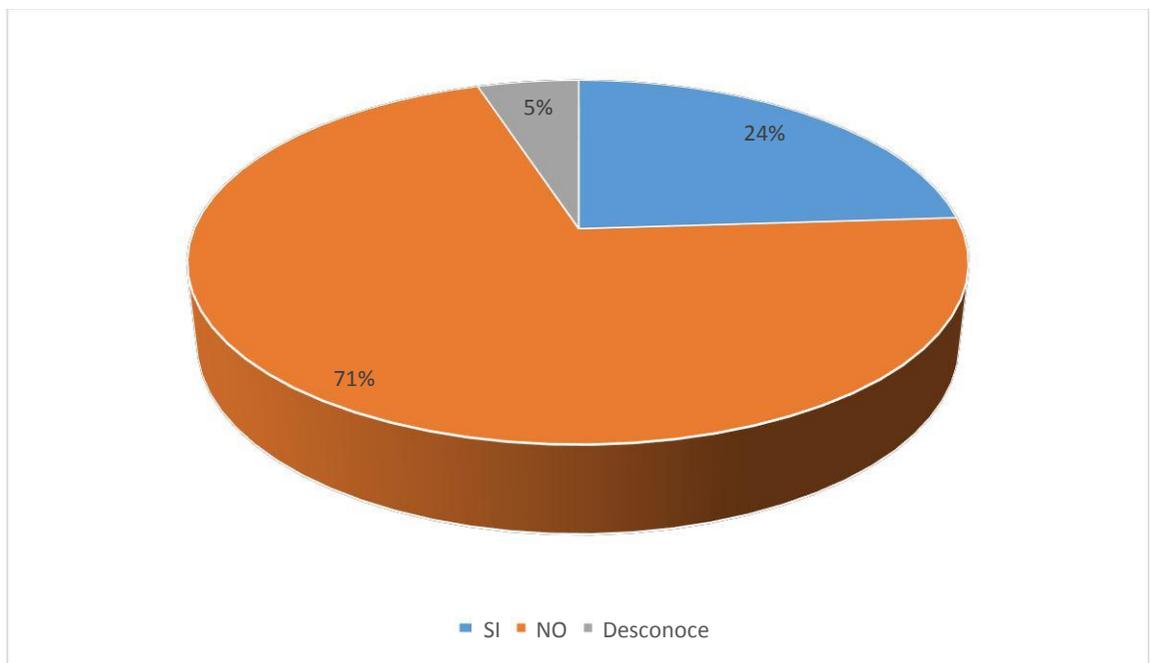
La mayoría de los profesionales del derecho aseguraban saber cómo se manejaban este tipo de procesos, algunos aseguraban tener las bases necesarias a pesar de no haber trabajado un caso de este tipo. Sin embargo un porcentaje del 19% asegura no tener conocimiento lo cual denota una baja preparación académica en este tema y rama del derecho.

3.- ¿Considera usted que los funcionarios públicos de empresas publicas tramitan los procedimientos de coactiva respetando el debido proceso?

Tabla 3. Debido proceso en procedimientos

Respuestas	Frecuencia	%
SI	51	24%
NO	152	71%
Desconoce	11	5%
Total	214	100%

Grafico 3. Debido proceso en procedimientos



Autor: Wilfrido Wasbrum Tinoco

Fuente: Encuestas

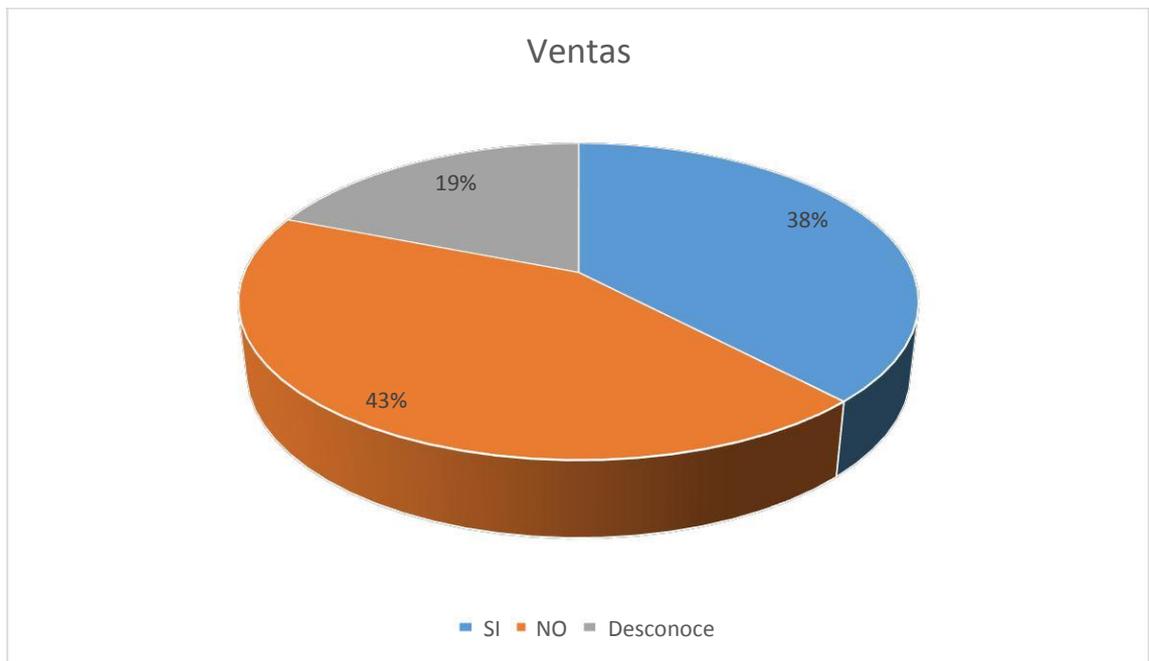
Se consideraron 214 personas para las siguientes preguntas solo se consideraron los profesionales del derecho que tienen conocimiento sobre cómo se tramita el procedimiento de coactiva en el Ecuador. El 71% de los encuestados dijo considerar que no se respetaba el debido proceso por la propia naturaleza de la coactiva y otros por cuestiones de simple trámite, otros si consideraban estar conforme con el proceso en estos casos y una pequeña cantidad no responde por desconocimiento.

4.- ¿Considera usted que en los procedimientos de coactiva en empresas públicas las notificaciones se realizan de manera oportuna como establece la ley?

Tabla 4. Notificaciones oportunas

Respuestas	Frecuencia	%
SI	81	38%
NO	92	43%
Desconoce	41	19%
Total	214	100%

Figura 4. Notificaciones oportunas



Autor: Wilfrido Wasbrum Tinoco

Fuente: Encuestas

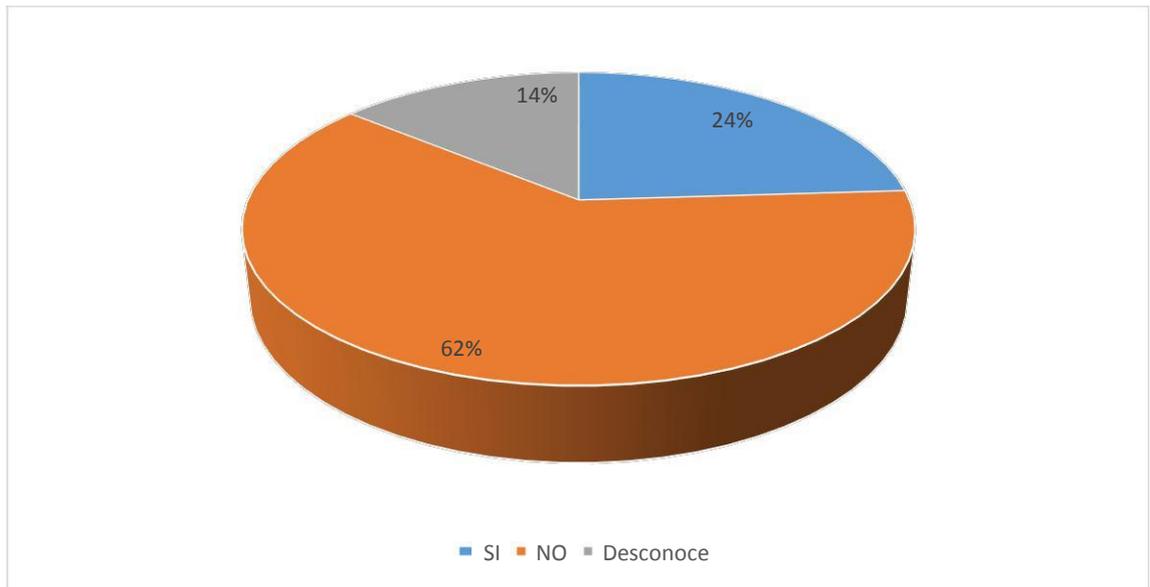
Con respecto al temas de las notificaciones la opinión se encontraba dividida ya que en una cantidad casi igual consideraban que si se notificaba correctamente y otros que no se lo hacía, sin embargo, cabe destacar que en esta pregunta el desconocimiento es grande con respecto a este punto en específico. Lo cual puede explicar que se considere correcto la situación actual cuando está en realidad no lo sea.

5.- ¿Cree que las resoluciones por parte de las autoridades en el procedimiento suelen ser acordes a la ley y a los principios de la Constitución?

Tabla 5. Resultados acordes a la ley

Respuestas	Frecuencia	%
SI	51	24%
NO	133	62%
Desconoce	30	14%
Total	214	100%

Grafico 5. Resultados acordes a la ley



Autor: Wilfrido Wasbrum Tinoco

Fuente: Encuestas

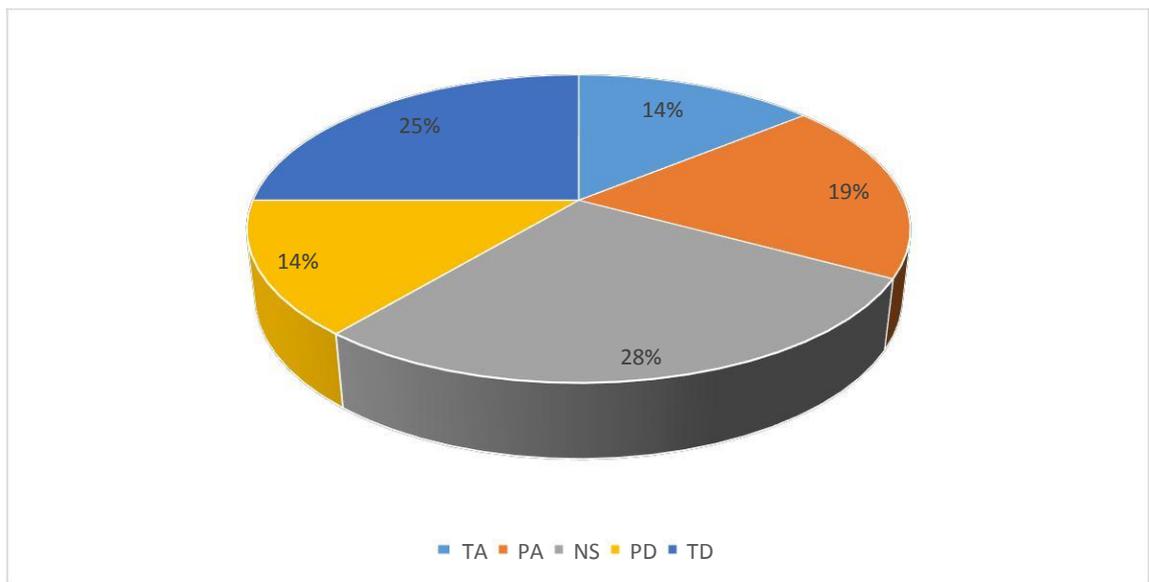
En esta pregunta más de la mitad de los encuestados consideran que el resultado de este procedimiento de coactiva no da resultados conforme a lo establecidos en la Constitución, esto por la misma naturaleza de la coactiva opina un grupo y otro por la forma en que se maneja el proceso dentro de las instituciones. Sin embargo, para el grupo que considera que los resultados si son ideales, estos lo hacen desde el punto en que, si la naturaleza de la coactiva es cobrar acreencia con el fin de salvaguardar los intereses del Estado, esto último si se cumple. Además de todo esto es importante señalar la falta de opinión de un grupo en este punto.

6.- ¿En general, considera usted que el procedimiento de coactiva en el país está estructurado dentro de la ley de una manera en la que no puedan existir vulneraciones de derechos?

Tabla 6. Se sustancia de forma correcta los procedimientos

Respuestas	FRECUENCIA	%
Totalmente de acuerdo (TA)	30	14%
De acuerdo (A)	10	19%
No está seguro (NS)	60	28%
En desacuerdo (D)	30	14%
Totalmente en desacuerdo (TD)	54	25%
Total	214	100%

Figura 6. Se sustancia de forma correcta los procedimientos



Autor: Wilfrido Wasbrum Tinoco

Fuente: Encuestas

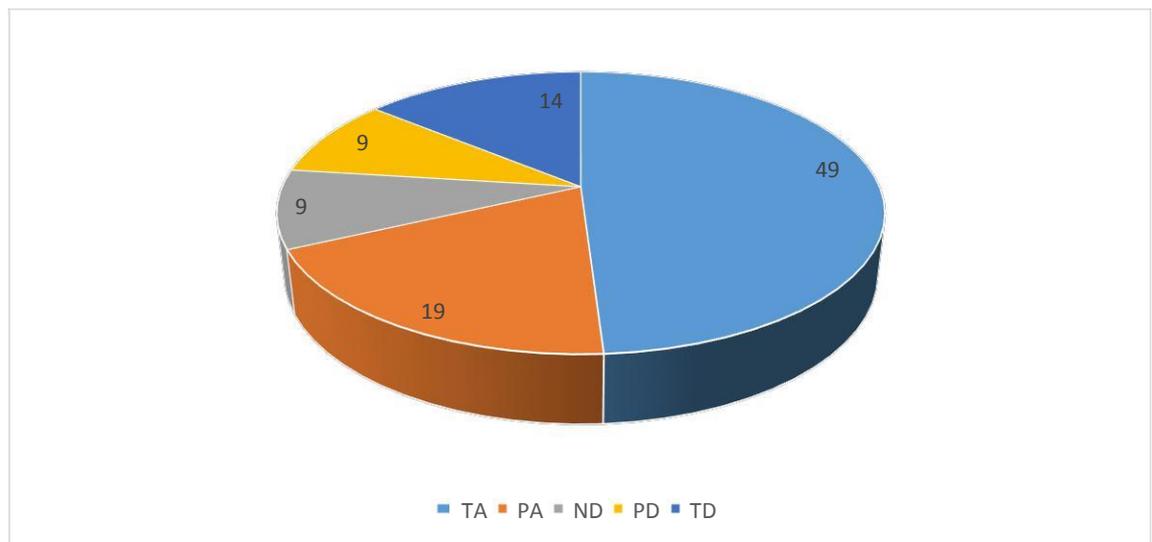
En este punto de la encuesta encontramos que los resultados de las opiniones con respecto a cómo se maneja en general este tema son muy dispares y divididas. Cabe destacar que en los mayores porcentajes en este punto son los que no están seguros en su criterio ya que consideran la situación regular y de evaluación, junto con el grupo que si afirma estar totalmente en desacuerdo conforman más de la mitad del total de los encuestados.

7.- ¿Considera que los procedimientos de coactiva vulneran los derechos de los administrados?

Tabla 7. Procedimientos vulneran derechos

Respuestas	FRECUENCIA	%
Totalmente de acuerdo (TA)	105	49%
De acuerdo (A)	41	19%
No está seguro (NS)	19	9%
En desacuerdo (D)	19	9%
Totalmente en desacuerdo (TD)	30	14%
Total	214	100%

Grafico 7. Procedimientos vulneran derechos



Autor: Wilfrido Wasbrum Tinoco

Fuente: Encuestas

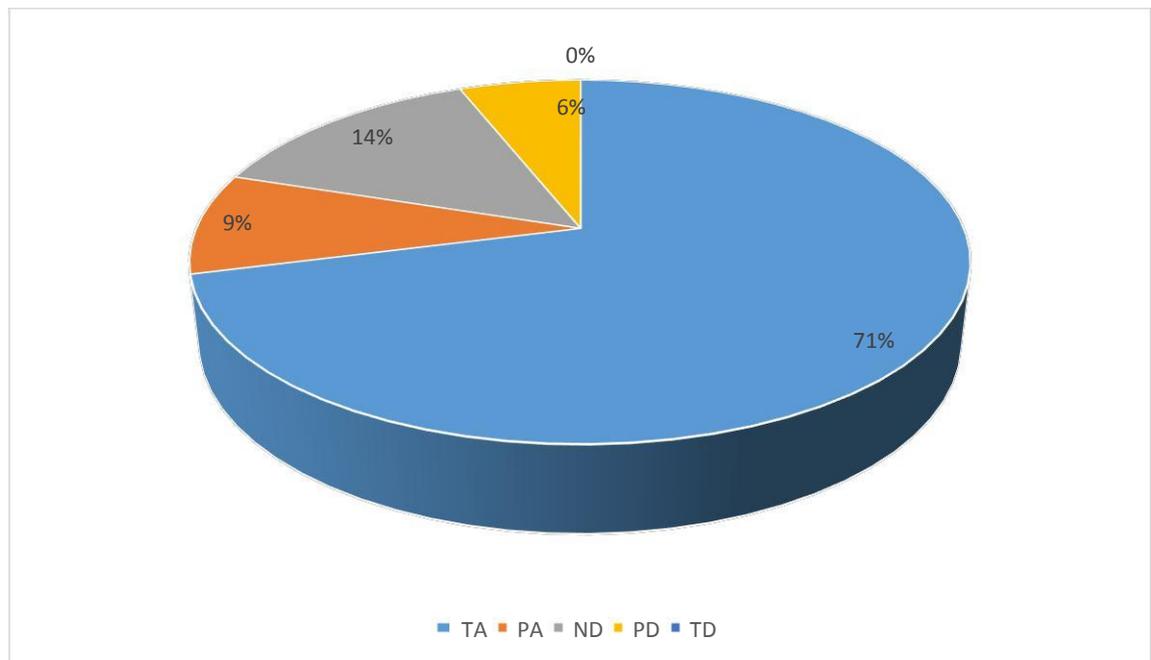
En este punto de se puede observar como más de la mitad de los encuestados consideran directamente que se vulnera total o parcialmente los derechos de los administrados, siendo el criterio general que se vulneran totalmente observado en la mitad de los encuestados. Luego de esto vemos que existe una división de criterios destacable en la cual no se logra equiparar a la mayoría que considera afirmativa la pregunta.

8.- ¿Considera usted que debería reformarse la legislación de los procedimientos de coactiva?

Tabla 8. Debe reformarse legislación

Respuestas	FRECUENCIA	%
Totalmente de acuerdo (TA)	152	71%
De acuerdo (A)	19	9%
No está seguro (NS)	30	14%
En desacuerdo (D)	13	6%
Totalmente en desacuerdo (TD)	0	0%
Total	214	100%

Grafico 8. Debe reformarse legislación



Autor: Wilfrido Wasbrum Tinoco

Fuente: Encuestas

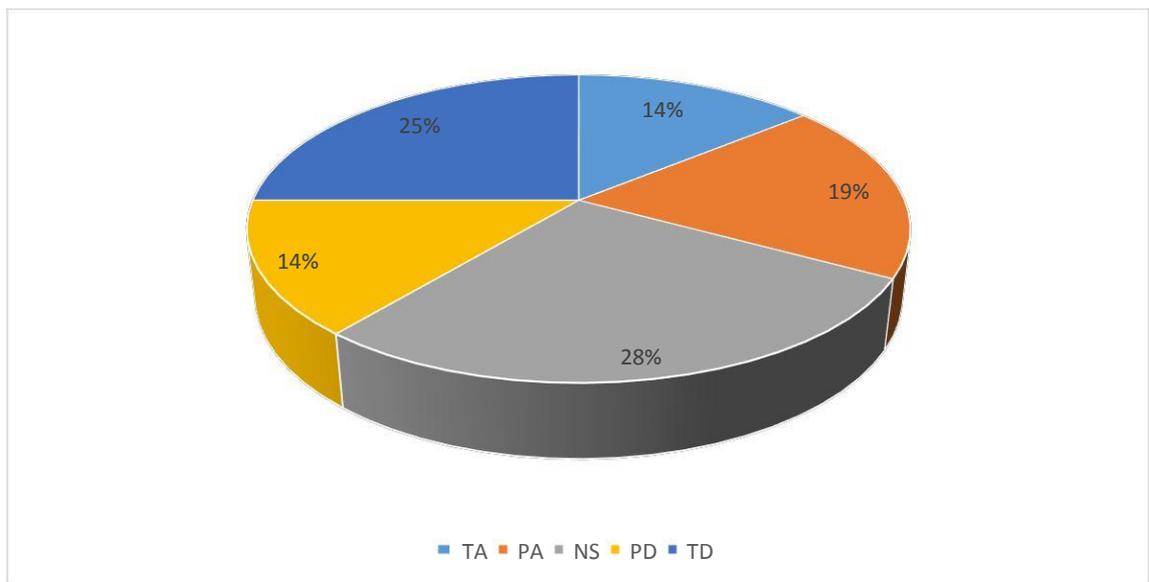
En el último punto de la encuesta observamos que todos los encuestados consideran en algún grado que debería reformarse la legislación, y es destacable que cerca de las tres cuartas partes estén totalmente de acuerdo con este criterio lo que denota que los profesionales del derecho no consideran adecuada la normativa establecida actualmente para el procedimiento coactivo.

9.- ¿Las obligaciones exigidas a los usuarios en procesos de coactiva siempre están claramente determinadas?

Tabla 9. Obligaciones determinadas

Respuestas	FRECUENCIA	%
Totalmente de acuerdo (TA)	30	14%
De acuerdo (A)	10	19%
No está seguro (NS)	60	28%
En desacuerdo (D)	30	14%
Totalmente en desacuerdo (TD)	54	25%
Total	214	100%

Figura 9. Obligaciones determinadas



Autor: Wilfrido Wasbrum Tinoco

Fuente: Encuestas

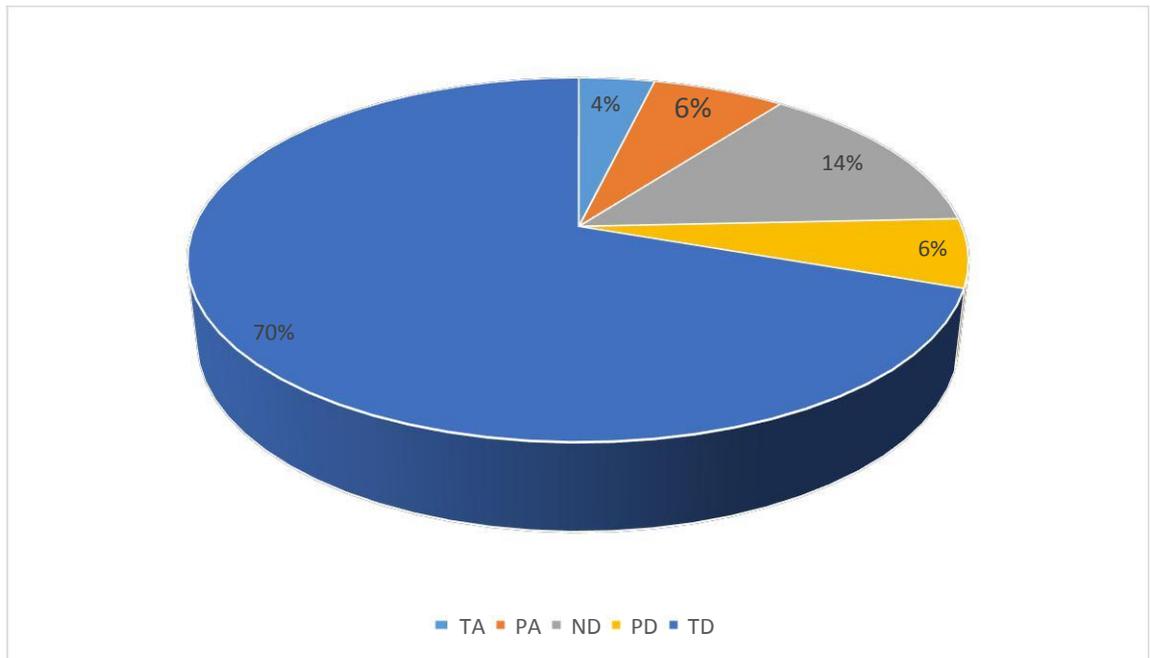
Un 25% de los profesionales encuestados considera estar totalmente en desacuerdo con la afirmación sobre la claridad de las obligaciones expresadas en dentro del proceso de coactiva esto evidencia que un importante segmento de la población no conoce claramente cuál es el origen de las obligaciones que la administración le pretende exigir por medio de este proceso.

10.- ¿Los usuarios sometidos a proceso coactivo siempre aceptan la existencia de la obligación demandada sin intentar discutir su origen?

Tabla 10. Existencia obligación

Respuestas	FRECUENCIA	%
Totalmente de acuerdo (TA)	8	4%
De acuerdo (A)	14	6%
No está seguro (NS)	30	14%
En desacuerdo (D)	13	6%
Totalmente en desacuerdo (TD)	149	70%
Total	214	100%

Grafico 10. Existencia obligación



Autor: Wilfrido Wasbrum Tinoco

Fuente: Encuestas

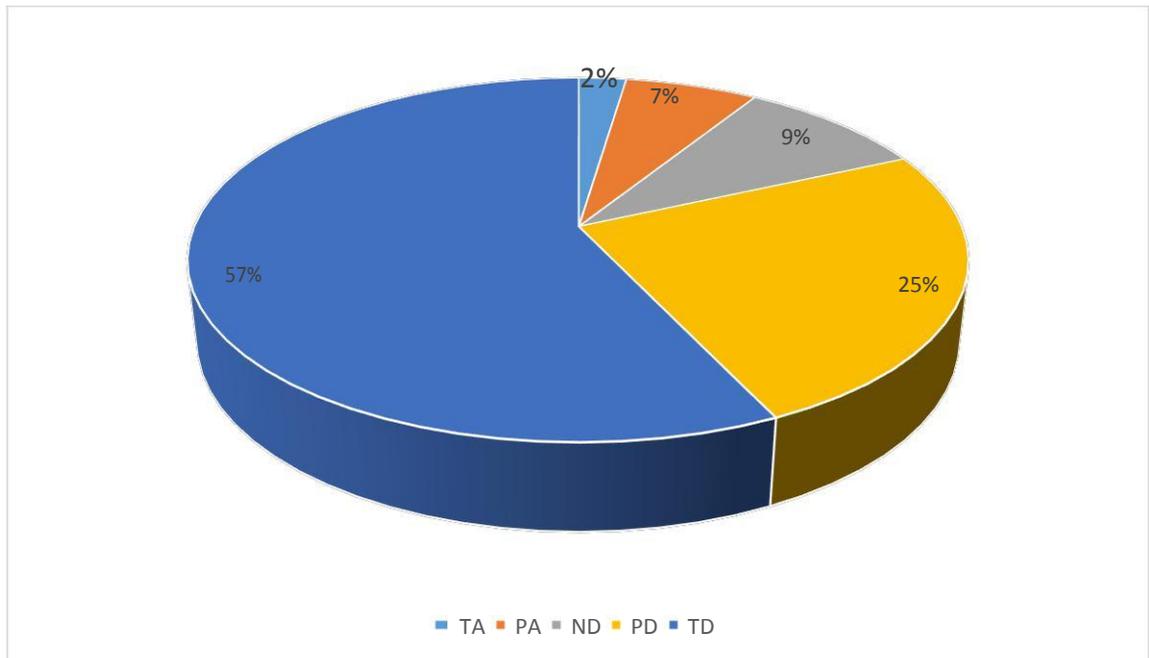
Un 70% de la población considera que casi la totalidad de las personas procesadas dentro de un procedimiento coactivo no está conforme con la obligación que le ha sido determinada y exigida al momento de iniciar el proceso, sin embargo cabe destacar que el no conocer la obligación no suele ser causa para que se impugne el proceso ya que muchas veces los valores son ínfimos y los usuarios se limitan a pagarlos.

11.- ¿La empresa pública soluciona efectivamente cualquier reclamo sobre la existencia de la obligación?

Tabla 11. Solución a obligación

Respuestas	FRECUENCIA	%
Totalmente de acuerdo (TA)	5	2%
De acuerdo (A)	14	7%
No está seguro (NS)	20	9%
En desacuerdo (D)	53	25%
Totalmente en desacuerdo (TD)	122	57%
Total	214	100%

Gráfico 11. Solución a obligación



Autor: Wilfrido Wasbrum Tinoco

Fuente: Encuestas

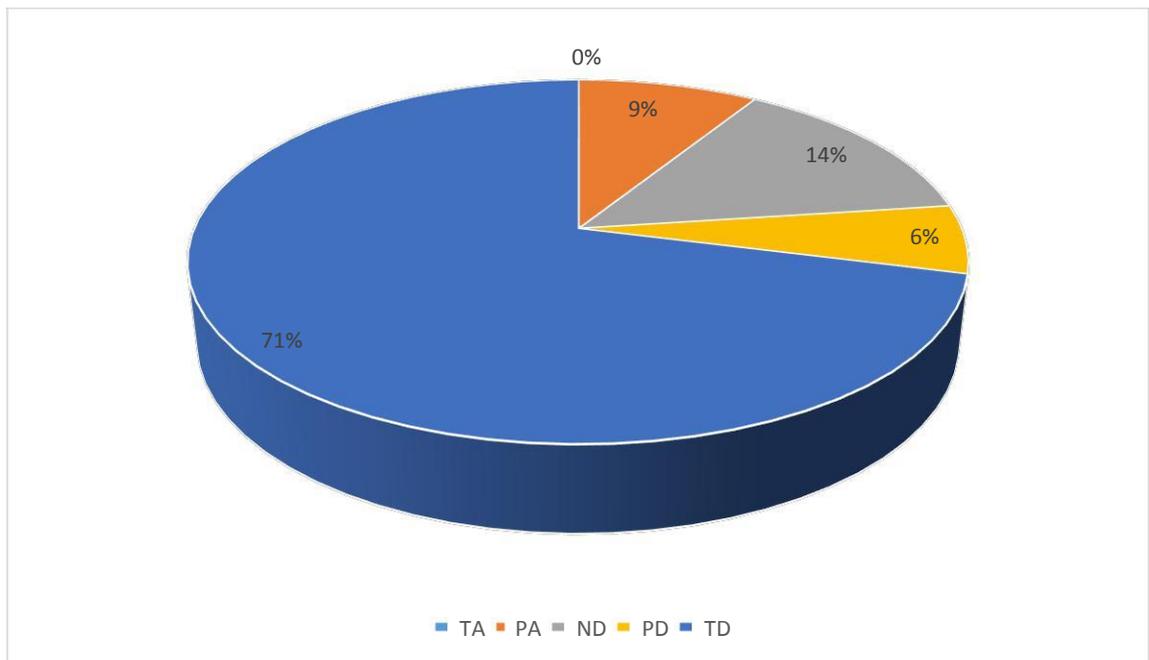
Más de la mitad de los encuestados considera estar en desacuerdo en el hecho de que la empresa pública logra satisfacer a los usuarios cuando estos no están conformes con una obligación que les ha sido determinada, esto en conjunto con el 25% de los encuestados no estando de acuerdo con la afirmación constituye una clara tendencia.

12.- ¿Iniciado el proceso la empresa pública acepta archivar el proceso si existen irregularidades al determinar la obligación?

Tabla 12. Archivo en determinación

Respuestas	FRECUENCIA	%
Totalmente de acuerdo (TA)	0	0%
De acuerdo (A)	19	9%
No está seguro (NS)	30	14%
En desacuerdo (D)	13	6%
Totalmente en desacuerdo (TD)	152	71%
Total	214	100%

Gráfico 12. Archivo en determinación



Autor: Wilfrido Wasbrum Tinoco

Fuente: Encuestas

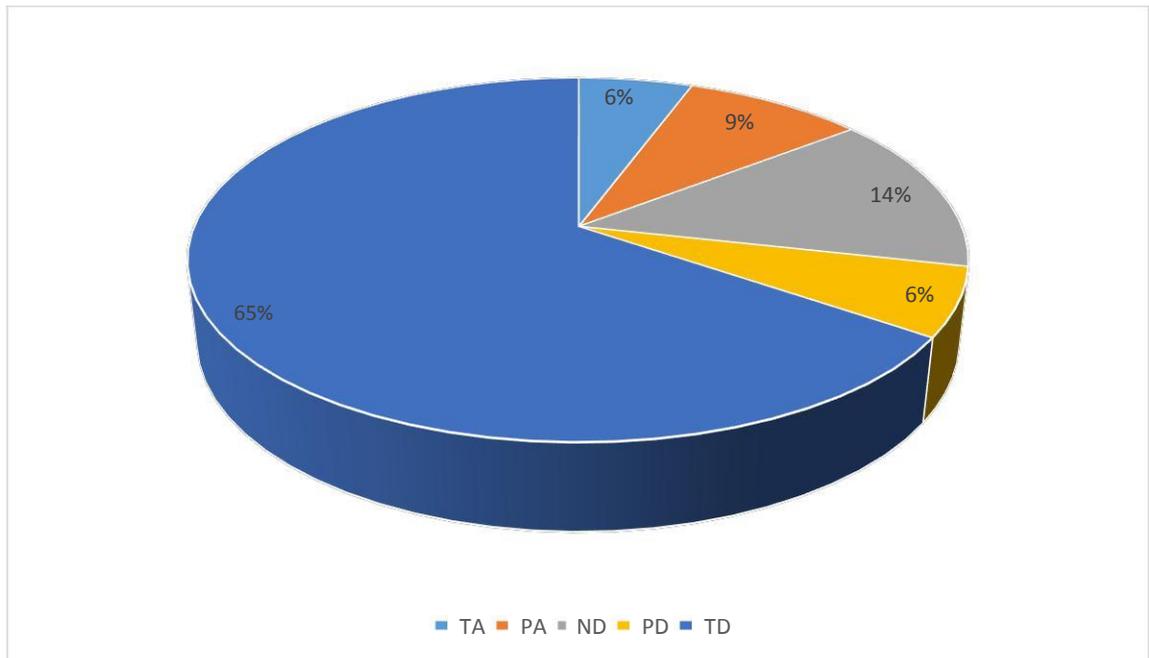
Casi el total de los encuestados considera que el departamento encargado de los procesos de coactiva no toma la decisión de archivar el proceso si se evidencia que existen irregularidades a l momento de determinar la obligación al usuario procesado, un 9% puede estar de acuerdo con esta pregunta por el hecho de desconocer específicamente que medidas toma la administración cuando iniciado el proceso se intenta discutir la existencia de la obligación.

13.- ¿Iniciado el proceso la empresa pública acepta archivar el proceso si han existido irregularidades al notificar al usuario?

Tabla 13. Archivo notificación irregular

Respuestas	FRECUENCIA	%
Totalmente de acuerdo (TA)	12	6%
De acuerdo (A)	19	9%
No está seguro (NS)	30	14%
En desacuerdo (D)	13	6%
Totalmente en desacuerdo (TD)	140	65%
Total	214	100%

Gráfico 13. Archivo notificación irregular



Autor: Wilfrido Wasbrum Tinoco

Fuente: Encuestas

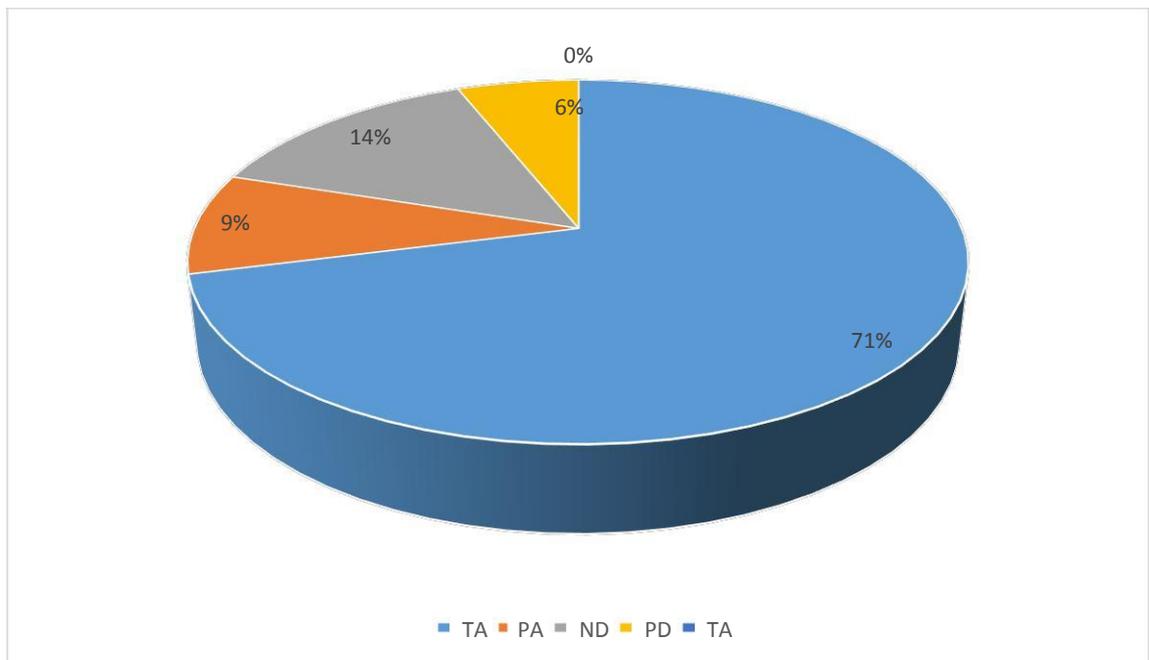
El 65% de los encuestado está en desacuerdo totalmente sobre el hecho de que la empresa efectivamente logra archivar los procesos cuando existen cuestionamientos sobre si las notificaciones al usuario fueron hechas de manera oportuna antes del inicio del proceso.

14.- ¿Es una grave vulneración de derechos el hecho que el usuario no sea notificado a tiempo?

Tabla 14. Vulneración de derechos

Respuestas	FRECUENCIA	%
Totalmente de acuerdo (TA)	152	71%
De acuerdo (A)	19	9%
No está seguro (NS)	30	14%
En desacuerdo (D)	13	6%
Totalmente en desacuerdo (TD)	0	0%
Total	214	100%

Grafico 14. Vulneración de derechos



Autor: Wilfrido Wasbrum Tinoco

Fuente: Encuestas

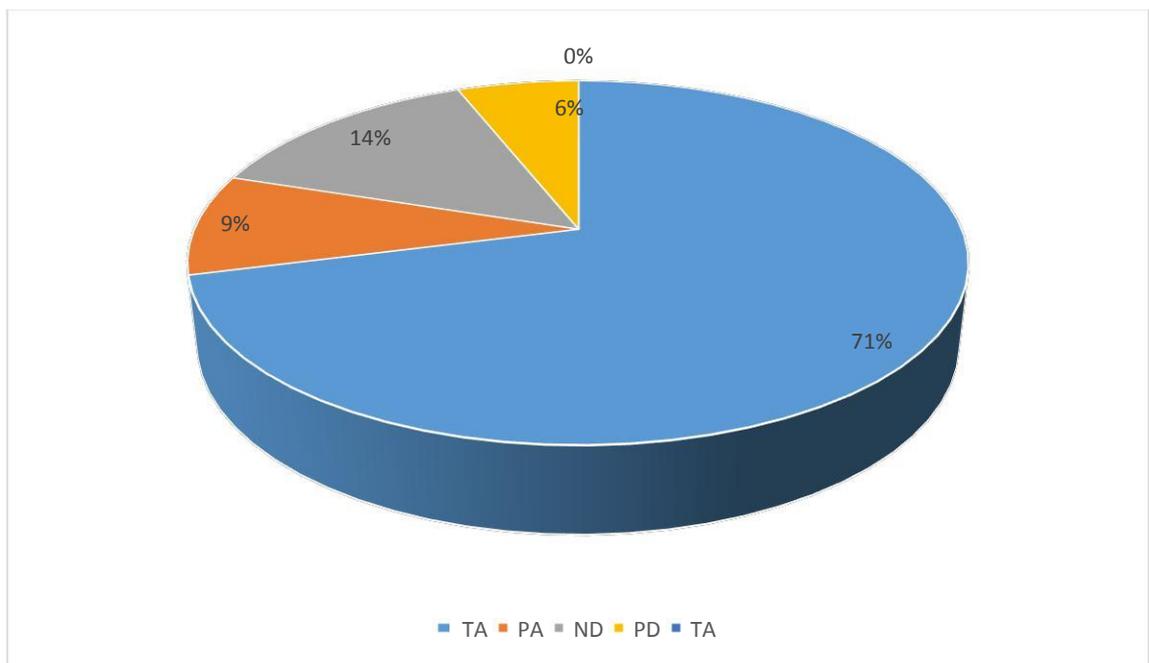
Más de la mitad de los encuestados considera efectivamente que es una grave vulneración de los derechos de los usuarios de las empresas públicas el no ser citado a tiempo dentro de un proceso de coactiva.

15.- ¿Cree que esta reforma debería ir dirigida a que se respete las garantías del proceso?

Tabla 15. Debe reformarse legislación

Respuestas	FRECUENCIA	%
Totalmente de acuerdo (TA)	152	71%
De acuerdo (A)	19	9%
No está seguro (NS)	30	14%
En desacuerdo (D)	13	6%
Totalmente en desacuerdo (TD)	0	0%
Total	214	100%

Grafico 15. Debe reformarse legislación



Autor: Wilfrido Wasbrum Tinoco

Fuente: Encuestas

Más de la mitad de los encuestados comparten el criterio del objetivo de esta investigación que es plantear que a futuro exista una reforma que busque garantizar de mejor forma las garantías que en la actualidad no se respetan por parte de las empresas que manejan este tipo de procesos.

RESULTADOS DE ENTREVISTAS

Estas entrevistas fueron realizadas del 12 a 15 de septiembre en la ciudad de Guayaquil, para nuestro estudio elegimos a cinco profesionales del derecho del segmento de la población que se estudia para nuestras entrevistas, tres de ellos se encuentran en libre ejercicio y conocen los casos de coactiva desde la perspectiva del usuario, mientras los dos trabajan en instituciones públicas y saben cómo se manejan estos casos en las instituciones públicas diariamente. Con los análisis de los criterios de estos profesionales en dos áreas del derecho podremos tener un mejor criterio para poder sacar conclusiones con respecto a nuestro estudio.

Entrevistado A.- Nombre: Alfredo Ayala

Ocupación: Libre ejercicio

Se desempeñó por dos años como procurador de CARVAGU S.A, actualmente es asesor de empresas.

Entrevistado B.- Nombre: Clemente Miranda

Ocupación: Libre ejercicio

En su labor ha podido trabajar con casos de coactiva de instituciones y empresas públicas.

Entrevistado C.- Nombre: Andrés Reinoso

Ocupación: Libre ejercicio

En su labor ha podido trabajar con casos de coactiva de instituciones y empresas públicas

Entrevistado D.- Nombre: Pilar Yong

Ocupación: Servidor público

Actualmente desempeña labores en el área de planificación en la Superintendencia de Control de Poder de mercado. Ex directora de la ANT en la provincia de Tungurahua.

Entrevistado E.- Nombre: Arturo Bonilla

Ocupación: Servidor

público

Se encuentra laborando en la Secretaria del Agua en la provincia de Tungurahua, ha desempeñado varios cargos públicos en la provincia.

ENTREVISTA

Pregunta 1.- ¿Tiene conocimiento sobre la aplicación del procedimiento de coactiva en Ecuador?

Respuesta:

A.- Aunque en la actualidad no tengo ningún procedimiento de coactiva, he conocido a través de mi carrera y experiencia.

B.- Si tengo conocimiento, he trabajado en algunos casos durante mi carrera.

C.- Sí, he conocido algunos casos.

D.- Claro, se maneja regularmente en el área financiera de las instituciones públicas.

E.- Es algo muy común en el libre ejercicio y cuando se trabaja en instituciones públicas.

Análisis: Los distintos profesionales entrevistados aceptan tener familiaridad con el procedimiento a tratar ya sea por su experiencia o estudio.

Pregunta 2.- ¿Cree que el procedimiento de coactiva se tramita de manera en que se garantice el debido proceso?

Respuesta:

A.- Esto depende mucho de la institución, así como existen instituciones que lo cumple de forma debida otras no lo hacen en absoluto.

B.- El trámite actual se adecua al debido proceso según la ley, pero no a lo que establece la Constitución.

C.- Por su propia naturaleza el juez es parte del proceso lo cual lleva a que no se tome en cuenta al ejecutado y por lo tanto esto origina vulneraciones de derechos, además que los limita económicamente al no tomar en cuenta su capacidad económica.

D.- La ejecución coactiva se tramita conforme a la ley en las instituciones públicas y es responsabilidad de los funcionarios observar la ley sin embargo siempre existen mecanismos para que los ciudadanos puedan objetar alguna irregularidad.

E.- He podido observar casos en que en ciertas instituciones no manejan bien el proceso y claro esto conlleva a errores, considero que, si sucede que no se respeta en algunos casos, pero esto corresponde a algo más institucional.

Análisis: Los entrevistados consideran que el trámite se ajusta a lo que está en la ley, pero no por esto a lo que establece en la Constitución. También opinan que no todas las instituciones que manejan este procedimiento lo realizan de manera adecuada y aquí es donde se evidencian las deficiencias.

Pregunta 3.- ¿Ha observado que las notificaciones en procedimientos realizados por empresas públicas se han realizado de manera oportuna como establece la ley?

Respuesta:

A.- En muchos casos no he observado esto especialmente al momento de citar al deudor por primera vez.

B.- Si he observado y en lo general no suelo observar mayores problemas a la hora de notificar.

C.- En muchos casos solo se recurre a la dirección que se ha dejado en institución sin verificar si se encuentra o no la persona, lo cual lo deja en indefensión.

D.- Por lo general siempre se notifica en el domicilio que se deja en la institución pública, se considera que la información proporcionada es la correcta y por lo tanto el usuario debe encontrarse en ese domicilio.

E.- En el tema de las notificaciones si he visto que hay veces que las instituciones tienen problemas para citar al ejecutado, esto ocurre en muchos procesos en general pero claro que si es algo que se maneja administrativamente no es concebible que existan errores de este tipo.

Análisis: La mayoría de los entrevistados coinciden que a pesar de que las empresas hacen el esfuerzo de citar a los usuarios, pero por falta de información no logran hacerlo de manera efectiva por lo cual se deja este punto incompleto y a los usuarios en una potencial indefensión, por parte de los entrevistados se resalta el hecho de que esto es responsabilidad de la empresa en su totalidad.

Pregunta 4.- ¿Cree que las resoluciones del procedimiento son acordes a la ley y a los principios de la Constitución?

Respuesta:

A.- No porque si ha existido un gran índice de vulneración de derechos por parte de las instituciones que manejan estos procedimientos de forma desordenada y desapegada a derecho.

B.- Considero que muchas veces no se da la oportunidad para que el ejecutado muestre su situación económica o se debata si en verdad existe la obligación, por lo tanto, el resultado no es el correcto.

C.- Si no se da la oportunidad de que la otra parte sea escuchada en vía administrativa, y la resolución no es apelada el resultado es malo en general. Debería darse mayor espacio a que el ejecutado explique su situación actual y por qué no pudo cumplir la obligación.

D.- Es claro que es un medio rápido del cobro de deudas, pero además del bien de los ciudadanos también se encuentra los fines del Estado, un Estado no podría mantenerse si todos los ciudadanos le debieran.

E.- Algo que sucede con el procedimiento coactivo es que no se ha adaptado a nuestra Constitución que es más garantista, por lo cual debería cambiar la forma en que se maneja este procedimiento. Mientras se mantenga como esta tendremos resoluciones que puedan vulnerar Derechos Constitucionales.

Análisis: Los entrevistados consideran que a pesar de ser un medio efectivo para el cobro de las deudas del Estado, aun se evidencia la falta de recursos y garantías dentro de este procedimiento para que este conforme a la Constitución.

Pregunta 5.- ¿Las empresas públicas en la actualidad otorgan suficientes recursos para lograr resolver problemas con los usuarios sin necesidad de llegar a una etapa judicial?

Respuesta:

A.- En mi opinión no existen dentro del manejo de estas instituciones más herramientas que ayuden a que estos procesos no lleguen a instancias administrativas ni judiciales.

B.- Al final a las empresas no les importa realmente solucionar estos problemas con los usuarios ya que estas buscan solo el pago de sus facturas.

C.- Dentro de las empresas como tal los reclamos que se pueden realizar no suelen tener efectos muy reales, por lo tanto siempre es necesario forzar a la empresa a entrar a etapa judicial para que dentro del proceso actúen en derecho y apegados a la realidad.

D.- Los reclamos dentro de la empresa nunca suelen ser atendidos y mucho menos si ya se encuentra activo el proceso de coactiva por lo cual sin llegar a instancias judiciales no existen recursos que sean efectivos para resolver controversias con usuarios.

E.- La empresa pública se limita solo a hacer lo necesario en atender a los usuarios no creo que haya casos donde por si solos aceptaran que ha existido errores en su gestión de cualquier tipo.

Análisis: Los entrevistados se manifestaron de acuerdo en que no existe dentro de las empresas publicas recursos internos que en realidad sean efectivos al momento de querer resolver estas controversias por lo cual siempre es necesario llegar a instancias judiciales para que se logre una resolución efectiva.

Pregunta 6.- ¿Qué no se cumple actualmente cuando se sustancian los procedimientos de la coactiva en el país?

Respuesta:

A.- El tema de las notificaciones siempre estará pendiente ya que como en este rápidamente se ejecuta la retención y remate de los bienes, es fundamenten tal que se notifique.

B.- No se cumple el debido proceso tal y como lo establece la Constitución.

C.- Debe darse espacio a que se pueda explicar la situación económica de los ejecutados, las fórmulas de pago son impuestas por la administración sin tomar en cuenta a la persona, se descartan sus fórmulas de pago y se impone unas formulas irrisorias para la situación de la persona.

D.- Es claro que existen falencias como cualquier sistema, pueden existir casos en que no se citó o notifico debidamente, pero para esto existen los mecanismos respectivos.

E.- El tema de las notificaciones si existe y en realidad no debería darse cuando detrás de todo el procedimiento está el Estado por medio de una institución. Además de esto pienso que debería buscarse una mejor forma de acordar los pagos para no llegar a remates en las que pierde el ejecutado.

Análisis: Es claro que el tema de las notificaciones oportunas es un gran punto en donde todos coinciden ya que esto debería garantizarse por parte del Estado en todos los casos. Además de esto también consideran algunos entrevistados que debería existir mayor flexibilidad en la aplicación de este procedimiento ya que se deben tomar en cuenta otros factores como la situación económica.

Pregunta 7.- ¿Los procedimientos de coactiva vulneran los derechos de los administrados?
¿De qué manera?

Respuesta:

A.- Al momento de no notificarles de manera oportuna se les está privando del derecho a la defensa.

B.- Al momento de desconocer los derechos establecidos en la Constitución, se está generando una gran vulneración.

C.- Al momento de no tomar en cuenta al ejecutado en su situación económica claramente se vulneran los derechos constitucionales sobre el buen vivir, y si el procedimiento tiene falencia esto se evidencia más aún.

D.- En general no considero que la finalidad sea vulnerar ningún derecho, pero siempre existirán casos en los cuales existan errores para los cuales se puede acudir a instancias superiores.

E.- Si llega a su resolución y no se ha llevado como debía ser, claro que vulnera, sin embargo, está claro que para esto deberían haberse agotado todas las instancias y esto es algo que tenemos todos los ciudadanos para acudir en caso de errores en la administración.

Análisis: Los entrevistados coinciden que si no se respetan las garantías del procedimiento en si es clara la vulneración de derechos, como es el caso que se da en las notificaciones. Además consideran algunos que no tomar en cuenta la situación económica o dar mayores recursos al ejecutado es una vulneración de derechos.

Pregunta 8.- ¿Considera usted que debería reformarse la legislación de los procedimientos de coactiva? ¿Qué podría mejorarse?

Respuesta:

A.- Si existen varios puntos que podrían mejorarse, pero depende de que la persona que lo realice considere más importante el cobro de deudas o la defensa de derechos de los ciudadanos.

B.- Debería adecuarse la legislación actual a lo que establece la Constitución y no debería ser de otra forma.

C.- Claro como todo puede mejorarse, se debería lograr que exista una mayor apertura a la hora de plantear fórmulas de pago, muchas veces las personas desean pagar y la institución pone trabas y sumas irrisorias, por lo tanto, sería bueno que se tome en cuenta la capacidad de la persona.

D.- Con la nueva codificación se avanzó mucho en esta materia, se tomó parte de todos los cuerpos que regulaban este procedimiento y se los agrupo para que sea todo más claro al referirse a este procedimiento.

E.- Podría mejorarse en el tema del manejo administrativo que es de donde se origina, tengo entendido que existe un nuevo código que establece ahora este procedimiento de manera clara, pero este sigue la línea de leyes anteriores por lo cual debería buscarse adaptar más el código a lo establecido en la Constitución.

Análisis: La mayor parte de los entrevistados considera que es necesaria una reforma a este procedimiento para que se mejoren temas pendientes como las notificaciones en un momento oportuno, existencia de mayores recursos y que se tomen en cuenta las condiciones del ejecutado.

Conclusiones

Observando los resultados del presente estudio y toda la bibliografía expuesta anteriormente he podido llegar a varias conclusiones con respecto a este tema.

1. Dentro de este estudio se ha observado que en las empresas públicas la jurisdicción coactiva no se lleva a cabo respetando las garantías que la ley confiere a los procesados tras revisar los resultados de las encuestas esto se evidencia verificando los resultados de la tercera pregunta, la cual indica que el 71% de los encuestados contestó afirmativamente sobre el hecho que no se respetaba el debido proceso por parte de los funcionarios de las empresas públicas, esto también se complementa con lo observado en la pregunta siete en la cual el 49% de los encuestados afirmó estar totalmente de acuerdo con el criterio de que efectivamente el proceso coactivo actualmente como está planteado vulnera los derechos de los administrados, de esta manera el resultado de la investigación nos conduce a entender que si existe una vulneración de derechos en el procedimiento de ejecución coactiva por parte de empresas públicas.
2. Atendiendo a la investigación planteada, el resultado en relación a la notificación oportuna y conforme a la ley que deben efectuar las empresas públicas; responden los encuestados que esta no se cumple, conforme lo que señala el 43% de la población en la cuarta pregunta de las encuestas, la existencia de este hecho se ve respaldada también por las opiniones de los expertos en el tema que manifiestan en la tercera pregunta la existencia de este hecho dentro de su experiencia profesional. Con estos resultados podemos demostrar que efectivamente existe un problema existente en torno a las notificaciones en estos procedimientos.
3. Conforme a los resultados obtenidos en la investigación de campo, se indica que en la pregunta cinco cuando se cuestiona sobre “cree usted que las resoluciones por parte de las autoridades suelen ser acordes a la ley y a la Constitución” la población de abogados en un 62% responde no estar de acuerdo; en tanto que, en lo relativo al proceso, que también es cuestionado; la población encuestada hace referencia cuando se le pregunta “considera usted que el procedimiento de coactiva en el país está estructurado dentro de la ley de una manera en la que no puedan existir vulneración de derechos”, a esto el 44% nos indica su desacuerdo. Es decir que ni la actuación de las autoridades, ni el mismo proceso garantiza un correcto resultado administrativo.

4. Con respecto a la pregunta diez que mide la aceptación de los usuarios frente a las obligaciones exigidas por la empresa pública, el 70% de los encuestados expresa no estar de acuerdo con la obligación exigida, mientras que en la novena pregunta que evalúa el hecho de que la obligación exigida este claramente determinada por la empresa pública el 25% de encuestados responde estar en total desacuerdo y un 14% en desacuerdo, con estos resultados se demuestra que la obligación dentro de estos procedimientos de coactiva no se encuentra claramente determinada y no suele ser aceptada por los usuarios. Con esto se cumple lo establecido en el último objetivo de la investigación que es conocer cuáles son los hechos en específico que ocasionan el problema.
5. En la búsqueda de herramientas existentes que puedan solucionar los problemas anteriormente señalados, se plantea en la onceava pregunta la cuestión sobre si la empresa dentro de su gestión interna resuelve las controversias generadas por las obligaciones exigidas que son reclamadas por los usuarios al no estar conformes, el 57% de los encuestados responde que está en total desacuerdo en esta pregunta; se puede señalar de igual manera dentro de las preguntas doce y trece se pone a criterio de los encuestados la cuestión sobre la resolución interna de la empresa en los casos en que existen irregularidades en la obligación y en las notificaciones al usuario, estas han sido respondidas con 65% y 71% respectivamente con la respuesta de totalmente en desacuerdo con este hecho, estos resultados evidencian que dentro de la gestión interna de la empresa no se toma en cuenta estas irregularidades para continuar con el procedimiento, siendo esto último un punto que cumple el objetivo de demostrar hechos en los cuales se pruebe que existen vulneraciones de derechos a los usuarios.
6. Finalmente la posibilidad de establecer una reforma dentro del procedimiento coactivo se encuentra expresada en la octava pregunta que obtiene como resultado la cantidad de 71% de encuestados totalmente de acuerdo con esta idea y además está claramente respaldada por los entrevistados, a continuación la pregunta quince que plantea hacer cumplir de manera más efectiva las garantías del proceso en la reforma da como resultado un 71% de profesionales totalmente de acuerdo en este punto, lo cual podemos interpretar dentro de la investigación como un claro criterio de los profesionales del derecho al considerar que una reforma dentro de este tema es algo urgente dentro de la realidad jurídica nacional sustentando así las recomendaciones que al final son formuladas para contribuir a la solución de este problema.

Recomendaciones

Entre las recomendaciones para poder solucionar esta situación que se da en nuestras instituciones, se recomienda implementar en la legislación actual dentro del Código Orgánico Administrativo una serie de reformas que recojan los siguientes puntos.

1. Toda institución o empresa pública luego de emitir un título de crédito o un equivalente para el cobro de obligaciones, deberá notificarle al deudor de forma directa la existencia de este. Si esto no se cumple en el plazo de 30 días deberá declararse de oficio por parte de la administración la nulidad del título de crédito. Con esto se lograra que no existan procesos iniciados en los cuales el usuario no haya tenido conocimiento de la existencia de la obligación que se le exige y pueda ocasionar que en un futuro tenga que cancelar de manera imprevista la obligación sin poder plantear recurso alguno.
2. Los procedimientos de coactiva en los cuales no se haya realizado la notificación de la orden de pago antes del inicio del proceso deben ser declarados nulos por parte de los funcionarios responsables que hayan emitido o tengan a su cargo el proceso. Esto busca establecer una protección adicional al usuario en una etapa prejudicial que garantice el conocimiento oportuno del usuario frente al proceso y el saneamiento de errores en el manejo de estos procesos dentro de las empresas.
3. Frente a la baja conformidad de los usuarios a las obligaciones determinadas en procesos de coactiva, las empresas públicas deberán notificar obligatoriamente a sus usuarios de manera mensual cuando estos aún mantengan deudas pendientes con estas, en especial cuando el deudor ya no tenga una relación comercial existente con la empresa. Esto con la finalidad de que los usuarios tengan un claro conocimiento de las deudas que mantienen con la empresa pública de manera continua y conozcan los intereses que esto les genera a través del tiempo.
4. Atiendo al resultado de la investigación se sugiere, agregar a la sección referente al procedimiento de ejecución coactiva en la codificación del Código Orgánico Administrativo; artículos que recojan los puntos anteriormente expuestos.

Bibliografía

- ACEPTA ACCION DE PROTECCION POR EMISION DE TITULO DE CREDITO, 0778-12- EP (Corte Consitucional Ecuador 26 de octubre de 2016).
- Ávila, R. (2012). Los derechos y sus garantías: ensayos críticos. Quito.
- Cabanellas, G. (2012). Diccionario Juridico Elemental. Bueos Aires: Heliasta.
- Cabezas, C. L. (2016). Análisis jurídico de la coactiva en Ecuador ¿Juicio o trámite administrativo? Guayaquil.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2012). Apuntes de derecho procesal constitucional. Quito.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2013). Manual de justicia constitucional ecuatoriana. Quito.
- Fajardo, P. (2014). Violación del Debido Proceso de la Jurisdicción Coactiva Ejecutado en el Ministerio de Relaciones Laborales de la Ciudad de Quito”. Quito: UCE.
- Gordillo, A. (2013). Tratado de Derecho Administrativo-tomo 8. Buenos Aires: Fundacion de Derecho Administrativo.
- Guevara, D. (2009). Breve repaso y comentarios respecto al procedimiento de cobranza coactiva parte 1. Actualidad Empresarial.
- Hernandez, R. (2010). Metodología de la Investigación 5ta edición. Mexico D.F.: Mc Grall Hill.
- INAP, UNAM. (2015). La Empresa publica en Mexico y America Latina. Mexico D.f: INAM.
- Larrea, J. (2008). Nociones preliminares sobre el Derecho la Ley y las Personas. Quito.
- Maya, E. (2014). Métodos y técnicas de investigación. Mexico D.F.: UNAM.
- Minuche, A. J. (2003). LA JURISDICCION COACTIVA VS. EL PRINCIPIO DE UNIDAD JURISDICCIONAL. Revista de Derecho de la UCSG.
- Morales, A. d. (2012). Derecho Administrativo I. Mexico D.F.: Tercer Milenio.
- Real Academia Española. (16 de octubre de 2014). Diccionario de la Lengua Española. Obtenido de Edicion del Tricentenario: <http://dle.rae.es/?w=diccionario>
- Registro Oficial - República del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi.

- Registro Oficial 1 - República del Ecuador. (1998). Constitución Política del Ecuador. Quito, Ecuador.
- Registro Oficial 349 - República del Ecuador. (1993). Ley de Modernización del Estado . Quito, Ecuador.
- Registro Oficial 48 - República del Ecuador. (2009). Ley Organica de Empresas Públicas. Quito, Ecuador.
- Registro Oficial Suplemento 31 . (2017). Código Organico Administrativo. Quito.
- Registro Oficial Suplemento 38 . (2005). Código Tributario. Quito.
- Registro Oficial Suplemento 48. (2009). Ley Organica de Empresas Públicas. Quito.
- Registro Oficial Suplemento 506 . (2015). Código Organico general de Procesos. Quito.
- Registro Oficial Suplemento 58. (2005). Código de Procedimiento Civil. Quito.
- Sanchez, M. (2008). Juridiscion Coactiva Teoria-Practica Jurisprudencia. Quito: Editorial Juridica del Ecuador.
- SENPLADES - Ecuador. (2013). Empresas públicas y planificación. Quito: El Telegrafo.
- Universidad de Sevilla. (2012). Mecanismo de Intervención del Sector Público. Las empresas públicas. Sevilla.
- Vergara, A. (2016). DERECHO ADMINISTRATIVO Y MÉTODO JURÍDICO. Derecho Administrativo.Revista de Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica”, 13.

ANEXOS

1.- Fotos en el cumplimiento de las encuestas y entrevistas de esta investigación.





